ECONOMISTAS FRENTE A LA CRISIS

ECONOMÍA, POLÍTICA Y CIUDADANÍA

Reformas estructurales para una década de progreso

José Moisés Martín Carretero ▪ Ignacio Muro Benayas
Cristina Narbona ▪ Cecilia Castaño Collado
María Ángeles Sallé Alonso ▪ Lina Gálvez Muñoz
Ruth Rubio Marín ▪ Juan Antonio Fernández Cordón
Carles Manera ▪ Juan Gimeno Ullastres
Jorge Fabra Utray ▪ Antonio González González
Mónica Melle Hernández ▪ Julio Rodríguez López
Gloria Alarcón García ▪ Emili Ferrer Inglés



ECONOMISTAS FRENTE A LA CRISIS

ECONOMÍA, POLÍTICA Y CIUDADANÍA

Reformas estructurales para una década de progreso

José Moisés Martín Carretero ▪ Ignacio Muro Benayas
Cristina Narbona ▪ Cecilia Castaño Collado
María Ángeles Sallé Alonso ▪ Lina Gálvez Muñoz
Ruth Rubio Marín ▪ Juan Antonio Fernández Cordón
Carles Manera ▪ Juan Gimeno Ullastres
Jorge Fabra Utray ▪ Antonio González González
Mónica Melle Hernández ▪ Julio Rodríguez López
Gloria Alarcón García ▪ Emili Ferrer Inglés



Índice

NOTAS

Jorge Fabra Utray, Antonio González González
e Ignacio Muro Benayas (coords.)

Economía, política y ciudadanía

REFORMAS ESTRUCTURALES PARA UNA DÉCADA DE PROGRESO



FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
WWW.CATARATA.ORG

ECONOMÍA, POLÍTICA Y CIUDADANÍA.
REFORMAS ESTRUCTURALES PARA UNA DÉCADA DE PROGRESO

ISBNE: 978-84-1352-935-6
ISBN: 978-84-1352-887-8
DEPÓSITO LEGAL: M-33.917-2023
THEMA: KCP

IMPRESO EN ARTES GRÁFICAS COYVE

PRESENTACIÓN

REFERENCIAS VITALES DE UNA AUTORÍA COLECTIVA

Afrontar al término del año 2023, a través de los análisis de un grupo seleccionado de expertos en diferentes materias, la edición de un nuevo libro que defina la encrucijada civilizatoria en la que nos encontramos requiere la presentación del colectivo y de las siglas que los acoge y aglutina.

Economistas Frente a la Crisis (EFC) es una iniciativa impulsada en 2011 por un grupo de profesionales preocupados por el diagnóstico y los principios sobre los que se gestionaba la crisis originada en 2008. Nacimos para oponernos y plantear alternativas a medidas económicas y sociales que implicaban, fuera de toda lógica económica, el debilitamiento del Estado como actor determinante del desarrollo, la desregulación de los sectores económicos y la privatización de los servicios y prestaciones sociales.

Enfrentarse al *mainstream* en aquellos momentos fue una tarea titánica. Una tarea que significaba confrontar directamente con las visiones tecnocráticas y elitistas de la economía surgidas 25 años antes con las políticas privatizadoras y desreguladoras de los años noventa, que habían colonizado el pensamiento progresista. Significaba actualizar los ejes del progreso social, defendiendo no solo con argumentos, sino también con datos, que la prestación de servicios públicos esenciales era un soporte esencial de la verdadera eficiencia económica. Una evidencia simple que, como otras muchas, estaba siendo oscurecida e ignorada por

los altavoces del poder.

Nuestra salida a escena respondía a una clara vocación de "poner la economía al servicio de la ciudadanía", nuestro lema central. Una tarea que implicaba construir un lenguaje común y establecer objetivos en los que pudieran confluir expertos en energía, mercado de trabajo, sanidad, vivienda, pensiones, medioambiente, economía de género o nuevas tecnologías e intentar trasladarlos a las mayorías interesadas.

Nuestra "potencia de fuego" se pudo comprobar en nuestra presentación pública el 26 de abril de 2012 en un acto masivo celebrado en el Colegio de Arquitectos de Madrid. En él participaron Arnaud Montebourg, entonces delegado de François Hollande para las elecciones a la presidencia de la República Francesa y luego destacado dirigente de la izquierda socialista francesa; Alfredo Pérez Rubalcaba, entonces secretario general del PSOE, y los secretarios generales de CCOO y de UGT. En el acto estuvieron también presentes significados representantes del espectro social y político progresista. Jorge Fabra Utray y Juan Ignacio Bartolomé, en calidad de presidente y vicepresidente de EFC, respectivamente, presentaron la iniciativa que se hizo pública.

Desde entonces hemos batallado en todos los frentes de la comunicación, impulsando a nuestros expertos en debates en radio y televisión, contribuyendo con nuestros análisis en cualquier medio escrito o hablado que quisiera hacernos un hueco, consolidando una web de referencia, reconocida en 2015 como el mejor blog de economía (Premios Bitácoras), con más de 2.000 artículos publicados y varios millones de visitas.

Nuestra independencia de todo partido político y de cualquier otra institución social o económica quedó pronto demostrada por nuestra capacidad para integrar planteamientos socialistas y de las múltiples izquierdas y organizaciones progresistas de la sociedad civil. Nuestra independencia se muestra también al afirmar que nunca nos hemos sentido neutrales ante cualquier conflicto con consecuencias económicas o sociales, positivas o negativas, desde nuestra compartida perspectiva,

para el interés general. Nunca hemos olvidado que nuestro propósito consistía en ayudar a definir los nuevos perfiles del progreso social ante los retos ecológicos, tecnológicos y demográficos.

Empezamos definiéndonos como una asociación de economistas críticos, pero pronto entendimos que era imprescindible abrirnos a demógrafos, estadísticos, juristas, sociólogos, ingenieros, urbanistas, etc., e integrar las perspectivas y disciplinas imprescindibles para construir una concepción multidisciplinar que pudiera ofrecer una visión holística de los problemas brindando soluciones a la medida de los ciudadanos y de las ciudadanas.

Estos desafíos nos han marcado como alternativa a otros planteamientos ideológicos propiciados desde potentes grupos económicos que esconden su auténtica naturaleza en postulados hueros que se presentan como científicos, cuando solo amparan poderosos intereses privados en conflicto con el interés general. El título de nuestro libro *No es economía, es ideología*, publicado por la editorial Deusto/Planeta en 2012, definía la denuncia de esas falsas doctrinas y, al tiempo, nuestra voluntad de modernización basada en el rigor.

Nuestra no tan corta historia está ya llena de enseñanzas, pero hay una que está pegada a nuestra esencia y a nuestro propio nombre. Nacimos para dar alternativas frente la crisis que tuvo su origen en 2008, una crisis de naturaleza financiera, asociada a múltiples burbujas de activos inmobiliarios y variantes tóxicas de ingeniería financiera. Pues bien, desde entonces, no hemos cejado en enfrentarnos a otras crisis sucesivas de naturalezas bien distintas, desde la provocada por la pandemia a la actual atravesada por conflictos bélicos, energéticos y medioambientales. De modo que nuestro nombre, Economistas Frente a la Crisis, es ya un nombre que, sin desearlo, vincula al capitalismo realmente existente con una crisis civilizatoria permanente con múltiples manifestaciones que reflejan las contradicciones de las transiciones tecnológicas, medioambientales, energéticas y demográficas en curso. Nuestra historia es la evidencia de una verdad incómoda: capitalismo y crisis van de la

mano.

Nuestros trabajos, que surgen de investigaciones empíricas sólidas y de experiencias dilatadas de gestión en economía aplicada, se edifican sobre una noosfera alternativa a la economía más convencional, más escolástica, incluso más fosilizada. Porque, en efecto, según la teoría económica y el pensamiento económico que apliquemos a nuestros estudios, las orientaciones de las conclusiones serán sin duda distintas. Se puede persistir en controlar a rajatabla los equilibrios presupuestarios, al margen de la coyuntura en la que se encuentre el proceso económico; se puede, también, rechazar el incremento de la inversión pública porque puede inferir aumentos posibles del déficit público y de la deuda pública; se puede abogar por bajar los impuestos, como varita mágica que resuelva todos los problemas; se puede hacer todo esto, y más, en una trayectoria de política económica regresiva de resultados letales que todas las bases solventes de datos han escupido de manera tozuda e imperturbable. Pero lo que no se puede defender, desde el rigor de la hacienda pública, del presupuesto —que es política hecha carne—, es que todos esos movimientos van a suponer mejoras inmediatas para la población, porque, simplemente, los ingresos obtenidos se reducirán y, por consiguiente, se deberán recortar las asignaciones públicas que introducen eficiencias a la economía y bienestar a la sociedad. Esto no son ideas abstractas: son corolarios que hemos conocido en el pasado inmediato, con desenlaces dramáticos —insistimos— tanto en el mercado laboral como en el incremento de la desigualdad y la reducción drástica de los servicios públicos. Lo estamos viendo ahora en algunas comunidades autónomas.

Desde EFC lo venimos advirtiendo desde que nacimos, cuando nuestras voces parecían excéntricas. El paradigma de la austeridad expansiva, sustentada en los preceptos del viejo patrón oro (pero sin el oro), fue duramente criticado en nuestros textos, en los que abogábamos por recuperar la idea de lo público como aparataje central en la política económica. Claro y raso: el Estado como propulsor económico en tiempos de crisis, de incrementos del paro, de desafección, de precariedad.

En aquellos días, quizás muchos pensaron que eso eran delirios de economistas keynesianos. Pero la historia económica reciente nos ha dado —nos está dando— la razón. La crisis pandémica y la derivada de la guerra en Europa han supuesto fisurar esas antiguas tesis, hasta el punto de que la mayor parte de los Gobiernos volvieron a fijarse en el papel de lo público, en la red de lo colectivo, en la noción de una gobernanza que anudaba la colaboración público-privada como ejes centrales de otra forma de diseñar la política económica. Sin ambages, sin soberbia, con la humildad que requiere siempre el estado permanente de la duda, de la reflexión serena pero acendrada: fuimos pioneros hace más de una década en nuestros posicionamientos, contra viento y marea, contra la arrogancia de economistas que se escudaban, invariablemente, en las recetas de un manual que, con datos en la mano, no estaban dando resultado.

Los economistas rigurosos deben seguir trabajando para desenmascarar tanto descaro, tanta pirotecnia vacía de contenido, tanta falta de profesionalidad, tanta epidermis aparentemente técnica —en medios de comunicación y analistas—, tanta tendencia que persigue la inquietud, el desasosiego, el desánimo y que entronca con esas grandes leyes de la estupidez humana que nos legó el profesor Carlo Maria Cipolla. Como él decía: "Dejemos para los estúpidos la estupidez". Abonemos el estudio, el análisis serio y el rigor para generar un pensamiento económico con un objetivo seminal: el bien de la ciudadanía.

INTRODUCCIÓN

A pesar de haber culminado con éxito la que probablemente haya sido la legislatura más productiva y progresista de la democracia en un contexto excepcionalmente difícil, parece evidente que España necesita, como poco, cuatro años más para asentar los cambios iniciados.

La sucesión de acontecimientos extraordinarios (pandemia global, crisis energética, guerra en Ucrania y, ahora, el recrudecimiento del conflicto en Palestina) han supeditado la acción de gobierno y lo han obligado a forzar soluciones (paliativas y compensatorias), así como a perfilar las reformas estructurales que el país necesita en fiscalidad, energía, vivienda, relaciones laborales, cuidados, desigualdad territorial, modelo productivo o sanidad, entre otros.

A pesar de ello, la economía española sigue manifestando un dinamismo superior a los países de referencia europeos, con datos macro —sobre crecimiento, empleo, inflación, deuda, déficit, saldo exterior o prima de riesgo— que muestran una situación notable, muy alejada de los pronósticos catastrofistas realizados por las fuerzas conservadoras, deseosas de justificar políticas de ajuste.

La sintonía con un espíritu cooperativo federalizante en la Unión Europea (UE), concretado en la mutualización de la deuda y el impulso a los fondos Next Generation, ha ofrecido y ofrece una oportunidad única para culminar el cambio que España necesita, que, de alguna forma, impele a consolidar un espíritu regeneracionista y democrático, adecuado al momento, que afecta también al modelo productivo y a los equilibrios

de las transiciones en curso.

Europa necesita hacer cambios institucionales para mejorar su gobernanza y avanzar en la creación de una nueva categoría de bienes públicos (infraestructuras, desarrollo de I+D compartido y otros bienes públicos esenciales, como el agua y la educación) y España está en condiciones de ser un actor decisivo en ese proceso.

Ello supone advertir y reconocer la importancia de las resistencias al cambio generadas en diversos colectivos y, sobre todo, desde el entorno de las grandes corporaciones oligopolistas, sean tecnológicas, farmacéuticas, energéticas, financieras, inmobiliarias o la gran distribución, entre otras. No hay sector ni país que se libre de su influencia perniciosa. Los abusos durante la pandemia, los beneficios caídos del cielo en las eléctricas, en el sector del gas natural o en la banca, los cuellos de botella en el comercio mundial o la ola inflacionista sufrida no pueden explicarse sin reconocer la debilidad de las instituciones de la competencia y el poder de los *lobbies* en las decisiones de Bruselas y los Gobiernos europeos.

Recuperar el valor de lo público y del trabajo de las empresas e instituciones, replantear los esquemas regulatorios, cuidar los nombramientos en funcionarios y cargos en todas las instituciones para que asuman con independencia, arrojo y decencia sus tareas, sean en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) o en Radiotelevisión Española (RTVE), por ejemplo, o de presidentes y directivos de empresas públicas, es parte esencial del reto del momento.

Completar esta etapa reformista requiere encontrar soluciones a los grandes retos de forma que, en el tránsito, se reequilibre el papel del Estado respecto al mercado, entre el trabajo y el capital, entre la democracia y los poderes económicos, entre el desarrollo y el medioambiente, y entre el progreso económico y la igualdad social y de género. Muchos de los problemas sociales y económicos a los que nos enfrentamos en España desde hace tiempo, resueltos parcialmente o aparcados una y otra vez, están relacionados con los desequilibrios de

poder que afectan a esas categorías. Se trata, por tanto, de asumir los próximos años como los de un tiempo político capaz de consolidar un proyecto país que sea el resultado de una gran impulso modernizador y regeneracionista.

El libro que tiene en sus manos es la expresión de las tareas y los enfoques que desde los profesionales de Economistas Frente a la Crisis consideramos imprescindibles para ese salto.

Se inicia con una descripción de los cambios realizados en los últimos diez años que han trastocado los ejes de la política económica. José Moisés Martín Carretero analiza en "¿Un cambio de paradigma?" los cambios habidos en la globalización y sus consecuencias sobre el nuevo papel revitalizado de los Estados y el retorno de la política industrial como ejes de los nuevos sistemas productivos. Se cuestiona si eso supone el final del neoliberalismo y reclama un nuevo contrato social en el que fragüen y se consoliden los nuevos consensos que supongan el tipo de desarrollo más equilibrado y menos desigual que reclaman las mayorías del mundo.

El recorrido del libro continúa con una sucesión de cinco trabajos que recogen aspectos transversales en el que lo global y lo local interactúan especialmente.

Ignacio Muro Benayas aborda el capítulo "Una oportunidad única para cambiar el modelo productivo", en el que se describe el nuevo escenario global donde la reubicación de las cadenas de valor se transforma en batallas entre las economías centrales para conseguir las mejores posiciones en la nueva especialización productiva. El papel de la Unión Europea (UE), impulsor de los fondos Next Generation, concede a España una oportunidad única para sacudirse los cimientos de un sistema productivo perezoso, vinculado al ladrillo y al turismo, que ha fomentado élites rentistas y empresarios con aversión al riesgo. Advierte el autor que la dotación de recursos asociada a los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE) no es garantía, por sí misma, de cambios del modelo productivo. Que el reto de construir un

ecosistema innovador es una tarea que necesita sincronizar políticas muy diversas durante lo que queda de la presente década.

Por su parte, Cristina Narbona, nos recuerda en "Economía y ecología: la urgencia de un enfoque integrado" que en los últimos años se ha disparado el coste económico de los efectos del cambio climático, de la contaminación en todas sus formas y de la destrucción de los ecosistemas. Y que esos costes se están trasladando de manera desigual en territorios y sectores productivos de todo el mundo. Y que lo que se entiende por implementar una "transición justa" es una tarea que involucra a todas las Administraciones, a las fuerzas sociales y, en definitiva, a toda la sociedad.

El tercero de los temas transversales lo abordan Cecilia Castaño, María Ángeles Sallé, Lina Gálvez y Ruth Rubio en un trabajo colectivo con el título "Impulsar, con recursos y políticas públicas, la economía de los cuidados". Avanzan la complejidad de su significado que entienden que merece agruparse con la denominación de tercera transición, asignando al impulso que proponen la urgencia de las transiciones energética y digital. Denuncian como, hasta ahora, las políticas de igualdad de género se centraban casi exclusivamente en fomentar el empleo femenino sin denunciar su concentración en unas ramas de actividad relacionadas con los cuidados. Recomiendan poner el acento en el equilibrio vida/trabajo de las personas cuidadoras y en generar incentivos a los hombres para que se acojan a permisos parentales y repartir, de forma equitativa, el trabajo en el hogar.

Ignacio Muro Benayas, en el quinto capítulo transversal, "Transición digital y desigualad territorial", repasa los vaivenes producidos en los últimos 50 años en la concentración territorial de la riqueza, para, a continuación, describir como la economía digital incentiva un nuevo ecosistema urbano basado en nuevas "economías de aglomeración". Este esquema genera nuevas desigualdades, que, por un lado, favorece a las megaurbes y, por otro, reproduce las lógicas neocoloniales en la captación y explotación de las nuevas materias primas estratégicas localizadas en

las periferias del mundo. El análisis de Madrid, como modelo de metropolización asistida, permite alumbrar las consecuencias reales de la España vaciada.

El siguiente tema transversal, "Algunos problemas sociales relacionados con la demografía", lo aborda Juan Antonio Fernández Cordón reclamando un replanteamiento sobre inmigración, natalidad y pensiones para sacarlo del marco ideológico planteado por el pensamiento conservador. Denuncia que en ninguno de los países que anticiparon el *baby boom* se ha producido la crisis anunciada sobre el crecimiento demográfico ni sobre la oferta potencial de trabajo. En todos los casos la inmigración ha sido el factor equilibrador que actuará, también en el futuro, como garante de las pensiones futuras.

El recorrido del libro pasa a abordar temas sectoriales centrales que contribuirían a definir un proyecto de país.

Carles Manera, autor de "Crecimiento, inflación, inversión", nos adentra en los debates sobre política económica y en particular sobre la necesidad de coordinar los papeles atribuidos a la política fiscal, la política monetaria y la política de rentas. Señala las contradicciones de los reguladores bancarios que están aplicando políticas de ajuste de la demanda a través de subidas de tipos de interés, aunque se asume que son los márgenes empresariales los causantes de la inflación. En un recorrido por el pensamiento de los más prestigiosos economistas, evidencia como en los momentos de incertidumbre, como el actual, los debates técnicos e ideológicos afloran con notable fuerza. Recuerda el autor que el neoliberalismo sigue teniendo fuerza, aunque siga sin aportar soluciones a los grandes retos de la economía mundial.

"Financiación pública, fiscalidad suficiente" es el título del capítulo elaborado por Juan Gimeno Ullastres, que nos recuerda que nos enfrentamos a déficits notorios en políticas públicas (sociales y económicas), con un déficit presupuestario permanente y un nivel de endeudamiento público elevado. Señala, sin embargo, que hay margen para incrementar nuestra recaudación tributaria, como reconocen todos

los organismos internacionales. Hay también margen en la mejora de la gestión a partir de una mayor eficiencia del gasto y en la lucha contra la evasión y el fraude. El autor recomienda no entrar en el debate abstracto sobre subidas o bajadas de impuestos, sino poner el foco en eliminar privilegios y bonificaciones fiscales.

Jorge Fabra Utray inicia "Oligopolios, precios, electricidad y regulación", recordándonos que liberalización y regulación son conceptos complementarios que se necesitan mutuamente, y que el bajo nivel de competencia que presentan los mercados que suministran servicios y bienes esenciales, dominados por prácticas oligopolistas, constituye uno de los grandes problemas al que es preciso, tras décadas, dar finalmente respuesta. Señala al sector eléctrico como ejemplo paradigmático de prácticas extractivas de rentas mediante *windfall profits* y de construir influencia política a partir del impulso de falsos consensos, como el de considerar la electricidad como un bien simple u homogéneo en el que todos los kWh son iguales, aunque procedan de diferentes tecnologías y presten diferentes servicios al sistema eléctrico y, por consiguiente, a los consumidores. Finaliza reclamando una profunda reforma de la arquitectura de los órganos reguladores independientes con el objeto de dotarles de capacidad suficiente para replantear y proponer modelos regulatorios que hagan de los mercados instrumentos eficientes.

"Reequilibrar el papel del trabajo en las relaciones laborales colectivas" es el capítulo elaborado por Antonio González. Después de resaltar los significativos avances en la pasada legislatura, especialmente en la batalla contra la temporalidad, y de evidenciar la debilidad del trabajo como factor estructural de los desequilibrios económicos y sociales de nuestra economía, el autor se centra en señalar los espacios de intervención que deben acoger las reformas pendientes para reequilibrar el papel del trabajo en las relaciones laborales.

Resolver las carencias de nuestro sistema productivo requería abordar "Una reforma empresarial para democratizar la economía", tarea que asume Mónica Melle Hernández. Después de reclamar unas reglas

comunes multilaterales para construir interés general, la autora detalla la importancia de contrapesos internos y mejoras en supervisión financiera toda vez que la autorregulación, basada en el principio "cumplir o explicar", se ha mostrado insuficiente. Acabar con la unilateralidad en el gobierno corporativo y evitar que las empresas sean fuente de desigualdad social y de género requiere la participación de trabajadores y *stakeholders* en la gobernanza.

"Resolver los problemas históricos de la vivienda en España" es el empeño que nos traslada Julio Rodríguez López. Empieza denunciando un cambio esencial: que la vivienda ha asumido en el capitalismo actual un carácter de activo financiero, algo que alienta una demanda adicional a la habitacional. Ese cambio es la causa central de que desde 2020 haya arreciado en España el problema de acceso a la vivienda. La respuesta es una gran iniciativa pública que asuma, como emergencia social, la construcción urgente del máximo de vivienda destinada al alquiler social.

"Las infraestructuras para la vida cotidiana. Impregnar los presupuestos públicos de la perspectiva de género" se debe extender, según nos reclama la autora de este capítulo, Gloria Alarcón García, a todos aquellos equipamientos de las ciudades que atienden a las necesidades estructurales del ser humano desde la economía feminista. El diseño, planificación, ejecución y evaluación de todas y cada una de las infraestructuras públicas debe estar íntimamente relacionada con el tipo de desarrollo socioeconómico que se pretenda alcanzar. Y ello implica introducir la perspectiva de género para que las líneas de abastecimiento estén al servicio del bienestar general y les permita tener una vida digna.

Emili Ferrer Inglés asume la tarea de cerrar este trabajo colectivo, abordando un tema central, que ha titulado "Después de la pandemia, la recuperación de la sanidad pública". Tras denunciar la alarmante presión por la privatización, el autor se centra en el modo de conseguir la recuperación de la sanidad pública. Aumentar el gasto sanitario no significa necesariamente mejor salud, hay que aumentar la eficiencia del

sistema y acabar con las desigualdades económicas y sociales que está demostrado que dependen más del código postal que del código genético. Fortalecer la atención primaria significa prevenir y promover la salud antes que curar. Garantizar la continuidad asistencial supone especialmente cuidar de los cuidadores: restituir las plantillas y mejorar sus relaciones laborales. El autor concluye con la necesidad de un nuevo contrato social que incluya con precisión todos los postulados de una revisión estratégica de la sanidad pública.

Termina el libro con información curricular sobre los autores, poniendo de manifiesto que lo escrito por cada uno de ellos tiene el respaldo de la experiencia profesional y del conocimiento académico.

Confiamos en que el lector valore la calidad y coherencia de los trabajos, pues ello demostraría que han cumplido sus fines.

CAPÍTULO 1

¿UN CAMBIO DE PARADIGMA? LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

JOSÉ MOISÉS MARTÍN CARRETERO

En marzo de 2011, en medio de la crisis económica internacional, Olivier Blanchard, un magnífico economista y por aquel entonces economista jefe del Fondo Monetario Internacional, organizó en Washington una reunión con algunos de los principales especialistas mundiales. Llamó a su reunión "Políticas macro y de crecimiento a la luz de la crisis" (Blanchard *et al*., 2011). El encuentro se repitió, pasando a denominarse "Repensando la política macro". En ellos, personalidades del mundo de la economía como Stiglitz, Roubini, Turner, Ellen, Dervis, Robert Solow, Schiller, Spence o Rodrik han debatido sobre las paradojas e incongruencias existentes entre la teoría económica y la realidad de la crisis, obteniendo muy jugosas conclusiones aplicables a la política macro de los países desarrollados y también de los emergentes. Los encuentros, que comenzaron a celebrarse en el marco del Fondo Monetario Internacional, pasaron a ser hospedados por el Petersen International Institute en 2015 y se desarrollaron hasta finales de la pasada década y dieron lugar a diferentes publicaciones que, tomadas como una colección de ensayos, bien podría considerarse la enciclopedia del final del neoliberalismo.

El ejercicio no ha sido único. El multimillonario, especulador y

filántropo George Soros organizó en 2010 el Instituto del Nuevo Pensamiento Económico, con la idea de fortalecer la visión pluralista de la ciencia económica y permitir nuevas investigaciones y trabajos que ampliaran el campo de visión de la economía como disciplina. De manera más humilde, otros grupos han presentado iniciativas con menos medios y alcance, pero igualmente interesantes, para abrir el debate a nuevas formas de entender la economía. Podemos decir que entre 2008 y 2023, y a la luz de los pésimos resultados económicos de la gestión de la crisis financiera internacional, pero también de la gestión de la crisis pandémica y la guerra en Ucrania, son muchas las cosas que han cambiado en torno a la visión que la economía como disciplina ofrece sobre la política económica y la sociedad.

Sin pretender realizar un repaso exhaustivo, que escaparía del alcance del presente capítulo, podríamos señalar algunos factores que constituyen los elementos de cambio que hemos vivido en los últimos años: la limitación de la globalización, el retorno de la política industrial, la búsqueda de un nuevo pacto social y la reformulación de la política de estabilización macroeconómica. También comentaremos brevemente cómo ha cambiado la disciplina económica y señalaremos los riesgos y desafíos que quedan por completarse en los próximos años.

UNA GLOBALIZACIÓN LIMITADA

El régimen económico internacional liberal basado en la libertad de circulación de mercancías, servicios y capitales tardó seis décadas en ponerse en pie: desde la conferencia de Bretton Woods hasta la constitución, en 1995, de la Organización Mundial del Comercio. El sistema estuvo pensado para que los países participantes respetaran ciertas reglas del juego y que, de no ser así, se abriera la posibilidad de una carrera hacia el fondo en el camino del proteccionismo y el repliegue nacional. Hoy esas reglas, pensadas para un mundo donde los países

occidentales eran los que comerciaban e invertían, se han dado la vuelta. En la actualidad, son los países emergentes los que comercian e invierten: mientras que en 2001 el principal socio comercial de la mayoría de los países del mundo era Estados Unidos, hoy lo es China. Su presencia en América Latina, África y Europa es indiscutible. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el principal factor de incremento del comercio internacional desde 2001 se ha producido en el comercio sur-sur, mientras el comercio norte-norte, antiguamente el predominante, se ha mantenido prácticamente estable en la última década. En el año 2000, China se situaba en una meritoria séptima posición como exportador mundial, por debajo de Italia, Países Bajos o Canadá y un 3% de las exportaciones mundiales. En 2020, ocupa el primer lugar con un 15%, sumando prácticamente la misma cuota de mercado mundial que los dos siguientes exportadores, Estados Unidos y Alemania.

Al auge comercial de los países emergentes se suma también el incremento de su participación en los flujos inversores internacionales. Así, desde 2005, hemos sido testigos del auge de los fondos soberanos y de numerosas adquisiciones de empresas europeas por parte de gigantes emergentes. Solo en 2022 España contabilizó 38.000 millones de euros de inversión extranjera en nuestro país, de los cuales un 10% provenía de países asiáticos, siendo China y Emiratos Árabes Unidos los principales inversores de este continente. Según señala un informe del Instituto de Empresa, los fondos soberanos invirtieron en 2021 un total de 2.800 millones de euros en nuestro país, a través de 12 compañías. También mantienen posiciones relevantes en firmas como Iberdrola o CEPSA.

Nada se podría objetar ante este auge de los países emergentes, propiciado en buena medida por las reglas de la globalización liberal, pero lo cierto es que su auge ha reconfigurado no solo la economía, sino también la geopolítica global. Donde hay prosperidad económica, tarde o temprano, termina por haber poder político. Aunque las instituciones financieras internacionales han trabajado mucho por garantizar que esas

inversiones siguen criterios de mercado y no geopolíticos, no siempre es así y el debate sobre su influencia sigue abierto. En un estudio de 2021, Wang examinó 5.800 operaciones de fondos soberanos y encontró evidencia suficiente para pensar que la geopolítica tiende a influir en sus decisiones (Wang *et al*., 2021).

En 2019, la Unión Europea, paladín de la apertura comercial e inversora a nivel global, decidió aprobar su propia regulación sobre control de inversiones por motivos de seguridad o de orden público, a través del reglamento 2019/452, pilar del sistema europeo de control. En 2022, Alemania prohibió la compra china de dos fabricantes alemanes de microchips. No solo se trata de recibir inversiones, sino incluso de hacerlas. Estados Unidos acaba de prohibir las inversiones estadounidenses en tecnologías críticas en China.

Se incrementa así la desconfianza entre los países y se refuerzan las capacidades nacionales frente a las anunciadas ventajas del comercio internacional. En un mundo en el que cualquier sátrapa puede poner en jaque el sistema de seguridad colectiva del continente los llamamientos a mantener una economía abierta en un régimen cooperativo suenan demasiado ingenuos. La crisis de Urania nos ha enseñado que lo que importa es la seguridad nacional y no el frágil y complejo entramado de interdependencias que hacían impensable una nueva guerra en Europa.

El resultado de ese proceso es el auge del concepto de autonomía estratégica: la presidencia española de la Unión Europea de 2023 presentó el documento "Resilient EU2030", un ámbito de reflexión que, en el marco de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, ofrece una serie de reflexiones y recomendaciones sobre el futuro de la autonomía estratégica abierta de la Unión. El documento fue escrito desde la Oficina Española de Prospectiva y Estrategia, en colaboración con centros de estudio y expertos provenientes de toda la Unión Europea, y ofrece líneas de actuación política para asegurar que la Unión Europea responde adecuadamente a las nuevas circunstancias geopolíticas generadas por la fragmentación de la globalización, la crisis climática, la

competencia tecnológica y la fractura del orden de la seguridad global provocados por la guerra de Ucrania. El informe apunta a las vulnerabilidades de la Unión, en términos de dependencia energética, tecnológica y de materias primas, e indica las líneas sobre las cuales una actuación decidida de los liderazgos europeos podría mejorar el posicionamiento estratégico de la Unión. Para ello, propone líneas en las que ofrece un marco más protector para la economía europea. Así, el informe recomienda reforzar el seguimiento de la Unión frente a la propiedad extranjera de infraestructuras y activos considerados críticos para el desarrollo energético, industrial o tecnológico de la Unión. También plantea esta parte la necesidad de elaborar planes de contingencia en el caso en el que la Unión se enfrente ante una crisis de suministros considerados esenciales.

La segunda parte de recomendaciones avanza hacia la posición global de la Unión. Reconociendo el vínculo entre la autonomía estratégica y la transición energética en marcha, el documento invita a una profundización en los marcos y políticas de la economía circular y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Según los autores, un mejor funcionamiento de la economía circular en la Unión podría mitigar nuestra dependencia de recursos estratégicos. También apunta a mejorar la eficiencia en el uso de dichos recursos, consiguiendo mayor bienestar por unidad de recurso natural consumido.

Finalmente, el documento apunta a una proyección internacional de esta autonomía estratégica, con un nuevo equilibrio en las relaciones económicas y comerciales con China, y el refuerzo del marco de gobernanza económica multilateral, en la reafirmación de un régimen global basado en reglas.

El documento, que es bastante breve —unas 60 páginas de reflexión y varias decenas más de notas y referencias— marca un antes y un después en la visión europea de la globalización. Desde el inicio de la guerra de Ucrania hemos visto como el régimen global se erosionaba gravemente y la Unión Europea se encontraba en una situación de desventaja frente a

la asertividad china y la decidida respuesta norteamericana, mientras que a la Unión Europea le costaba encontrar puntos de encuentro lo suficientemente amplios como para mover a los 27 al unísono. Europa sigue sin contar con una verdadera unidad de acción en el escenario global. Los avances desarrollados en términos de la política exterior común desde su nacimiento en los años noventa han sido reseñables, pero todavía estamos lejos de tener un marco lo suficientemente sólido de actuación.

EL RETORNO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

De manera paralela y directamente imbricada en el rearme estratégico de las economías, nos encontramos con el retorno de la política industrial, palabras prácticamente proscritas durante dos décadas. ¿Qué es lo que ha ocurrido para que se produzca este giro hacia un retorno del Estado en la economía? Varios son los factores a tener en cuenta:

En primer lugar, el aparente éxito de las economías orientales, incluyendo China o Corea del Sur, en cuyo tejido productivo el Estado mantiene, a través de la participación directa o a través de una fuerte alianza de intereses, un importante control sobre sus resultados y orientaciones. El capitalismo de Estado se impone en el modelo de industrialización asiático, amenazando la supremacía de las firmas occidentales, en cuyo tejido industrial el peso del sector público es muy reducido en términos comparativos.

En segundo lugar, el pobre desempeño, en términos de productividad industrial, de los últimos 20 años en los países desarrollados. Se suele señalar el éxito norteamericano como modelo, pero debemos tener en cuenta que buena parte del crecimiento del diferencial de productividad entre Europa y Estados Unidos previo a la crisis se debió al sector financiero, que terminó estallando como una burbuja de proporciones gigantescas y que estuvo a punto de llevarse la economía mundial por el

desagüe.

En tercer lugar, el desarrollo de nuevas perspectivas teóricas que evidencian la necesidad del sector público en la política de innovación y de desarrollo industrial: desde María Mazzucato (2021), hasta Aghion (2021), pasando por Stiglitz y Greenwald (2014), son numerosos los aportes teóricos y empíricos que muestran la necesidad y conveniencia de una mayor implicación del sector público en la dirección y facilitación de la economía de la innovación y el conocimiento.

Y, como ya se ha señalado, el incremento del nacionalismo económico, la permanente amenaza del proteccionismo comercial, y el resurgir de la llamada geoeconomía, como modelo de gestión económica internacional con un fuerte componente de estrategia nacional, en el que los intereses nacionales priman sobre el impulso globalizador. Las críticas a la globalización a ultranza han existido siempre, como reverso de la propia globalización, como bien se encarga de señalarlos Dani Rodrik siempre que encuentra la ocasión de hacerlo. Pero este péndulo se ha acelerado desde la crisis financiera internacional, que evidenció el fracaso del experimento de la gobernanza global y que ha llevado a un resurgir de las soberanías nacionales que tiene, como no podría ser de otra manera, su propia expresión en materia de política económica.

El resultado de estos factores, combinados, ha llevado a poner en marcha nuevas estrategias industriales. En 2022, Estados Unidos presentó la Inflation Reduction Act (IRA), una ambiciosa iniciativa norteamericana para acelerar la transición hacia tecnologías verdes en el país, que contaba con una financiación de 433.000 millones de dólares dirigidos a subvencionar directamente a las empresas norteamericanas en la producción de tecnologías limpias, algo que la Comisión Europea consideró inicialmente un ataque a las reglas del comercio internacional y que calificó como un programa proteccionista que podía dificultar la competencia de la industria europea y asiática en Estados Unidos. La respuesta europea ha sido el Green Deal Industrial, que pretende ser la plasmación, en materia de política industrial, de los principios

establecidos en el marco del Green Deal europeo. El plan consta de varios pilares, dirigidos a acelerar la transición climática de la industria europea:

- El primer pilar del plan consiste en un marco regulatorio dirigido a acelerar la transición hacia la neutralidad de carbono —lo que se denomina el cero neto— y a garantizar el acceso a las llamadas materias primas críticas. El plan cuenta también con un proceso de rediseño del mercado de la electricidad.
- El segundo pilar está dirigido a acelerar las inversiones y la financiación de la producción de tecnologías limpias en Europa. En este sentido, el plan descansa en el refuerzo del mercado europeo de capitales, así como en la modificación del sistema de ayudas del Estado, incluyendo la aceleración de los procesos de aprobación de los proyectos europeos de interés estratégico y la propuesta de creación de un nuevo instrumento financiero, el fondo de soberanía europea. Mientras todo esto ocurre, la Comisión propone movilizar los recursos ya existentes, como el Next Generation, los fondos estructurales y el programa InvestEU, que pueden movilizar, conjuntamente, varios cientos de miles de millones de euros.
- El tercer pilar se centra en la puesta en marcha de un programa de recualificación de las personas trabajadoras en industrial, favoreciendo la participación del sector privado en los programas de formación.
- Y el cuarto pilar, en el establecimiento de un marco de cooperación en materia de comercio para facilitar que las normas de comercio internacional favorezcan la transición hacia una economía más sostenible.

De esta manera, la política industrial vuelve a la primera línea de fuego y el tríptico de la política económica neoliberal

(apertura/liberalización/privatización) está dando lugar a una nueva versión donde el papel del Estado y del sector público se ve reforzado tanto en los elementos infraestructurales (condiciones para el desarrollo del sector privado, política de innovación, desarrollo de instrumentos financieros adecuados) como en los elementos estratégicos (acuerdos bilaterales de cooperación económica, frente al multilateralismo que representaba el marco que la Organización Mundial del Comercio).

El regreso del Estado hacia la gestión de la economía es una buena señal para aquellos que somos escépticos respecto a la capacidad del mercado para solucionar todos y cada uno de los problemas y retos a los que se enfrentan nuestras economías. Hay aspectos, como la transición hacia una economía baja en carbono o la construcción de una economía basada en la innovación y el conocimiento, en los que la intervención pública es imprescindible. También lo es si queremos que la economía se convierta en un motor de lucha contra las desigualdades. Cualquier visión progresista de la economía incorpora al sector público como impulsor imprescindible del desarrollo económico y social. Pero no son todo bondades.

China es un país con gravísimos problemas de corrupción, al igual que otros donde el desarrollo económico basado en la connivencia entre el sector público y el sector privado ha sido fuente de eso que en España denominamos capitalismo de "amiguetes". Las empresas públicas no son necesariamente más eficientes o menos contaminantes que las empresas privadas y pueden dar lugar a una estructura económica donde la competencia es sustituida por la connivencia con el poder regulador.

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Otros de los aspectos en los que se ha desarrollado un cambio sustancial ha sido la propia definición del contrato social. La crisis financiera internacional abrió la puerta a una reflexión sobre los impactos sociales

de la austeridad y durante la última década hemos vivido un auge de los estudios relacionados con la desigualdad. Así, durante la década, hemos leído trabajos muy significativos de Wilkinson y Pickett sobre el impacto social de la desigualdad, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han desarrollado estudios sobre sus impactos económicos a medio y largo plazo, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha recuperado el concepto para plantear modelos sociales más cohesionados y equitativos. De entre todos ellos, destaca la emergencia de Thomas Pikkety, quien, con *El capital en el siglo XXI* (2014) y el posterior *Capital e ideología* (2019) abrió un debate académico de primer nivel sobre las dinámicas de la desigualdad global, que ha sido luego continuado y completado con otros trabajos, tanto para apoyar sus conclusiones como para intentar contradecirlas.

Este auge del interés por el estudio de la desigualdad se ha materializado también en un reconocimiento académico que se había negado con anterioridad. Así, en 2014 Angus Deaton logró el Premio Nobel de Economía por sus estudios sobre la pobreza y en 2023 Gabriel Zucman logró el Premio John Bates Clark —prestigioso premio que se otorga a los economistas norteamericanos menores de 40 años— por sus trabajos sobre la desigualdad y los paraísos fiscales (Saez y Zucman, 2019). En 2023, Claudia Goldin ha logrado convertirse en la tercera mujer galardonada con el Premio Nobel de Economía, gracias a sus estudios sobre la desigualdad económica entre hombres y mujeres.

El retorno de la preocupación por la desigualdad, así como la mayor disposición de datos empíricos, ha permitido mejorar nuestro análisis sobre los aspectos distributivos de la política económica, que hoy irrumpe con fuerza en la definición de las políticas económicas. Son muchos los autores que han reclamado una reconstrucción de los vínculos sociales, a sabiendas de que sin ellos la tendencia a la desintegración social es un riesgo notable. Así, el economista Paul Collier nos habla de la necesidad de rediseñar el capitalismo teniendo en cuenta los vínculos comunitarios, tesis en la que abunda en *El futuro del capitalismo* (2000) y en *La codicia*

está muerta (2020), de la misma manera que Raghuram G. Rajan, antiguo economista jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI), apuesta por la reconstrucción del papel que han jugado las comunidades para lograr economías prósperas e inclusivas, como hace en *El tercer pilar* (2021). Argumentos estos muy cercanos a los planteados por Martin Sandbu en *Economía de la pertenencia* (2019). Más recientemente, En definitiva, a la luz de la reflexión sobre la desigualdad, vivimos una reaparición de las comunidades, de los vínculos sociales, en nuestra concepción de la economía y la política económica: sin esos vínculos, codificados en un "contrato social de nuevo cuño", lo que nos espera es una desintegración sin precedentes. Lo relevante de esta confluencia de posiciones es que no se origina en los tradicionales pensadores del comunitarismo, sino en analistas que han sido y son firmes defensores de los mercados y la apertura económica, pero que, al mismo tiempo, admiten que recuperar el papel de la comunidad nos lleva a replantearnos la función y la naturaleza de las empresas, de las finanzas y también de la política económica y social. Más recientemente, el otrora defensor de la globalización neoliberal, Martin Wolf, apunta a la necesidad de fortalecer los vínculos sociales para preservar el capitalismo democrático, a través de una política económica más sensible a los aspectos redistributivos y a mayor equilibrio entre los diferentes poderes que lo integran (Wolf, 2023).

En definitiva, la irrupción —o, mejor dicho, la reaparición— de la comunidad como un concepto económico relevante debe hacernos repensar cómo nos enfrentamos a los retos de la recuperación económica. Queda, por supuesto mucho trabajo por hacer, empezando por convertir estos principios en políticas efectivas, pero todo indica que la etapa en la que la economía se encerraba en sus modelos, sin tener en cuenta su impacto en la comunidad humana que somos, parece haber llegado a su fin.

EL NUEVO PAPEL DE LA POLÍTICA MONETARIA Y EL REGRESO DE LA POLÍTICA FISCAL

El cuarto de los grandes cambios que definen el nuevo escenario es la nueva vinculación entre la política monetaria y la política fiscal. Cuando estalló la crisis financiera de 2008, el paradigma central de actuación de la política económica apuntaba a una predominancia de la política monetaria, en la medida en que la equivalencia ricarciana de los modelos de la nueva macroeconomía clásica apuntaba a que la política fiscal era inútil o incluso contraproducente para mantener la estabilidad macroeconómica. De esta manera, la primacía de la política monetaria se impuso en la gestión de la crisis. Pronto se mostró que la política monetaria podría ser capaz de frenar una economía —incluso de hundirla — pero que, por sí sola, era insuficiente para estimularla en un contexto de recesión pronunciada. Las bajadas de tipos de interés no fueron suficientes para elevar la actividad económica y durante años la inflación se mantuvo muy por debajo de los niveles objetivos de la política monetaria. Los bancos centrales, además, tuvieron que hacer frente a nuevos desafíos en materia de estabilidad financiera, mandado que no siempre habían tenido dentro de sus objetivos, de manera que pronto se vieron abocados a desarrollar nuevos instrumentos de política económica. La década de 2010 vio como los bancos centrales se entregaban al paradigma del Forward Guidance, un modelo de política monetaria que implica anclar las expectativas de la política monetaria en función de sus previsiones de inflación a largo plazo. Vimos también como se incorporaba la denominada política monetaria no convencional, con el instrumento de las expansiones cuantitativas (QE por sus siglas en inglés) ampliamente desarrollado por la Reserva Federal, el Banco de Inglaterra, y el Banco Central Europeo. El QE inyectó miles de millones de euros, dólares y libras en el sistema económico a través de la compra de bonos de deuda pública primero, y luego de deuda privada de alta calidad. El resultado fue una reactivación de la actividad económica y una mejoría de las condiciones de financiación del sector privado. También supuso una caída importante de los tipos de interés de la deuda gubernamental, mejorando de esta manera el espacio fiscal de los países beneficiarios.

Cuando se puso en marcha el nuevo marco de política monetaria, no había mucha teorización sobre él. Más bien, la reflexión se ha ido construyendo sobre la práctica. Así, Bernanke, gobernador de la Reserva Federal y nobel de economía en 2021 —no es habitual que un gestor de la política económica acceda a dicho premio— terminó elaborando su propia visión sobre la renovación de la política monetaria en *Política monetaria en el siglo XXI* (Bernanke, 2022), algo que también hizo el gobernador del Banco de Inglaterra en *El fin de la alquimia* (King, 2015). Los dos libros, a modo de memorándum de política monetaria, reflexionan *a posteriori* sobre la necesidad de actuar aun sin tener todos los elementos encima de la mesa. Había, entonces, que asumir riesgos en el entendido de que no asumirlos habría sido una decisión mucho más temeraria, tal y como, también *a posteriori*, sintetizó el español Ángel Ubide en *La paradoja del riesgo* (Ubide, 2018).

Con todo, la política monetaria no fue suficiente para reactivar plenamente la economía: en sus discursos como gobernador del Banco Central Europeo, Mario Draghi insistió en varias ocasiones en la necesidad de mejorar la inversión pública para reactivar la economía. El momento llegó cuando la Unión Europea puso en marcha el Plan de Inversiones liderado por el comisario Juncker, dirigido a reactivar la economía europea a través de la inversión. El plan se puso en marcha en 2014 y sirvió como banco de pruebas sobre cómo generar instrumentos de impulso público a la inversión. Pero el gran momento de reactivación de la política fiscal llegó con la crisis de la COVID-19 en 2020. En ese momento, la economía europea tomó dos decisiones de amplio calado: suspendió la aplicación de las reglas fiscales que obligaban a los países miembros a mantener un déficit público por debajo del 3% del PIB y lanzó la iniciativa Next Generation, un gran programa de mutualización de deuda para estimular la economía europea.

La combinación de una política monetaria "acomodaticia", la suspensión de las reglas fiscales y la mutualización de la deuda a través de un gran programa de inversiones públicas supuso que la eurozona

recuperó su nivel de actividad previo a la crisis a los pocos trimestres de su estallido, algo que contrasta con los resultados prescritos en la crisis financiera de 2008, donde se tardó casi una década. No han faltado críticos sobre este enfoque, en la medida en que el poderoso estímulo monetario y fiscal incorporado a la economía europea en 2020 es, a su vez, el germen de buena parte de la inflación perseverante que estamos viviendo desde 2022. Posiblemente sea necesario avanzar en un mayor análisis sobre este particular, que será motivo de debate económico en los próximos años, pero lo que se puede señalar muy claramente es que los instrumentos de política monetaria y política fiscal que se inauguraron durante la década de 2010 han roto muchos tabúes existentes en lo que entendemos como una política económica adecuada[1]. En otras palabras, el tan aclamado Consenso de Washington, de tan infausto recuerdo para los países latinoamericanos y africanos, estaba ya parcialmente desacreditado cuando llegó la crisis financiera internacional y hoy está completamente enterrado. En la academia, y tras el auge de la nueva macroeconomía clásica de Lucas y Barro, hace ya más de una década que la nueva macroeconomía keynesiana ocupa la centralidad del debate económico, con todos sus aciertos y sus errores.

¿QUÉ HA OCURRIDO EN LA ECONOMÍA ACADÉMICA?

Mientras se producían estos cambios en la política económica, la economía académica ha recorrido su propio camino. En la actualidad, la economía, como disciplina, ha experimentado también grandes cambios. Tras numerosos años de modelización matemática altamente abstracta, hoy es una disciplina mucho más empírica y basada en datos. El recurso a los experimentos de campo, las pruebas de control aleatorizadas, el análisis basado en *big data* o la realización de experimentos conductuales han conseguido que en la actualidad la economía sea una disciplina eminentemente experimental.

David Colander, en una serie de artículos titulados "The making of an economist redux" (la construcción de un economista), publicados en 1987 y 2005 (Colander, 2005), ha reflexionado sobre las materias que los doctorados en Economía en los principales programas de postgrado de Estados Unidos consideran más relevantes. Así, en 1987, los doctorados señalaban de manera mayoritaria que el conocimiento de herramientas matemáticas era esencial, pero esta consideración cayó en la nueva oleada de 2005, a favor del conocimiento de los métodos empíricos. Este reconocimiento de los métodos empíricos no ha hecho más que crecer y ahora un economista profesional tiene más herramientas para analizar datos y evidencias empíricas que nunca. La crítica por el uso impropio de las matemáticas despertó durante estos años una fuerte polvareda por la serie de artículos publicados por el nobel Paul Romer sobre el abuso de los métodos matemáticos en el Departamento de Economía de Chicago, cuna de la nueva macroeconomía clásica (Romer, 2015).

La disciplina ha reconocido también, a través de su más prestigioso premio, la relevancia actual de los métodos empíricos: Angrist, Krueger, Duflo, Banerjee o Kremer recibieron su Premio Nobel de Economía por sus trabajos para mejorar la dimensión empírica de la disciplina. También recibió el Premio Nobel Richad Thaler, uno de los líderes intelectuales de la economía conductual, cuyo método de estudio es eminentemente empírico.

El retorno de la experimentación como principal método económico también se ha trasladado a la producción científica: hoy la mayoría de los artículos científicos publicados en los últimos diez años corresponde a estudios con carácter empírico, con una fuerte caída de los artículos científicos estrictamente basados en modelos teóricos abstractos (Paldam, 2021).

El recurso a métodos empíricos en detrimento del abuso de modelos matemáticos abstractos es una buena noticia, pero no por ello debemos "tirar al niño con el agua sucia", como dicen los alemanes. Los modelos matemáticos siguen siendo relevantes para muchas aplicaciones y,

especialmente, para comprender adecuadamente las relaciones económicas fundamentales. Sin embargo, y he aquí el abuso, en muchas ocasiones los modelos han dejado de lado variables esenciales o se han utilizado para justificar políticas económicas no siempre consistentes con la realidad. La crítica que en 2009 se comenzó a hacer sobre el abuso de los modelos de equilibrio general estocástico se ha generalizado y hoy no ocupan el lugar predominante que ocupaban hace apenas una década. No se debe olvidar que, tras estos modelos y sus abstracciones matemáticas, como señaló Romer, se encontraban en ocasiones justificaciones inconsistentes a favor de políticas económicas conservadoras.

En definitiva, tenemos hoy una disciplina más cercana a la realidad, de alguna manera, más humilde y centrada en la evidencia, y con menos capacidad que en el pasado de dictar los contenidos de la política económica. Como señalaba también en un libro magnífico Binyamin Appleboum (2019), es posible que haya pasado la "hora de los economistas".

¿EL FIN DEL NEOLIBERALISMO?

¿Ha muerto, por lo tanto, el neoliberalismo? ¿Tiene sentido seguir utilizando ese término en el que nadie se reconoce —no conozco a nadie que se llame a sí mismo neoliberal— y que cada vez se usa más como un descalificativo que como un adjetivo descriptivo? En el ámbito de la economía como disciplina, el neoliberalismo hace tiempo que dejó de tener sentido. Pero… ¿y en la política? Depende.

En realidad, lo que hoy llamamos neoliberalismo no es sino una serie de eslóganes generalizados en los años ochenta y noventa, y que han cristalizado como saber popular, sin tener ninguna base teórica que los sustente: mejor un Estado fuerte que uno grande, bajando los impuestos se recauda más, el dinero mejor en los bolsillos de los ciudadanos, la mejor política social es crear empleo, no se puede vivir por encima de tus

posibilidades, el empleo lo crean los empresarios, las ineficiencias del Estado son tales que ahorraríamos miles de millones de euros con unas pocas medidas, la política industrial es un nido de corrupción, etc. La lista es interminable.

El grave problema que atañe a estos eslóganes es que son simplificaciones de ideas económicas que hace décadas que perdieron su validez teórica y empírica, pero que perviven formando un discurso coherente, muy poderoso, tanto que es capaz de modificar las percepciones de la política económica y que tiene sobre sí el aura de la respetabilidad, de manera que cuestionarlos sitúa automáticamente al que lo hace en el lado de la gente "poco seria". George Lakoff escribió hace años sobre la supremacía del pensamiento conservador a través del establecimiento de *frames*, tan queridos por los especialistas de *marketing* político. Haríamos mal en subestimar el poder de este marco discursivo, alimentado desde la ideología y amplificado por medios de comunicación y opinadores varios, especialistas en retorcer los hechos económicos hasta límites insospechados.

Que el neoliberalismo se haya despojado de cualquier pretensión de contrastación empírica no es, ni mucho menos, señal de debilidad. Al convertirse en un cascarón vacío ajeno a cualquier principio científico, se ha convertido en una doctrina indemostrable y, como diría Karl Popper, "no falsable", esto es, que sus principios no son contrastables con la realidad. El neoliberalismo ha dejado de ser una corriente de pensamiento para convertirse en la peor versión de una ideología. Y como tal, se ha convertido en inmune a la realidad. Esa es, precisamente hoy, su fortaleza.

En una de sus más recientes obras, el también nobel de economía Schiller reflexiona sobre el poder de las narrativas económicas para modelar el pensamiento económico (Schiller, 2020). El neoliberalismo y su narrativa no han desaparecido, por mucho que sus efectos prácticos se hayan difuminado y sus resultados hayan sido totalmente desacreditados. Así, son innumerables los estudios empíricos que han analizado las

consecuencias de la austeridad y sus perniciosos efectos. La austeridad no ha logrado ninguno de sus objetivos económicos y ha supuesto un incalculable coste social y político. Desde los centros de análisis económico y social más prestigiosos del mundo, como Bruegel, el European Center for Economic Policy Reform, el Peterson Institute for International Economics o incluso en España la polémica Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) se repiten comentarios, cálculos y evidencias empíricas que demuestran los magros resultados de las políticas de ajuste y su debilidad estructural. Sin embargo, la posibilidad de que la austeridad y sus políticas asociadas vuelva con fuerza en los próximos años sigue estando abierta.

Luchar contra una doctrina así es muy difícil. No ayuda, desde luego, caracterizar de "neoliberal" todo lo que no nos gusta. Cuando todo es neoliberal, es difícil distinguir el trigo de la paja. Y hoy más que nunca es imprescindible realizar ese ejercicio. Debemos ser capaces de distinguir entre aquellos enfoques y propuestas que no nos gustan pero que tienen una base intelectual sólida de aquello que solo es humo o discurso vacío. Solo de esta manera podremos desenmascarar el uso abusivo y políticamente interesado de determinados esquemas de política económica que nada tienen que ver ya con la realidad.

Decía Keynes que más difícil que aceptar ideas nuevas es despojarse de las antiguas. El neoliberalismo se aferra pegajosamente a nuestro debate público y a nuestra forma de entender la política económica y social, y tendremos que redoblar el esfuerzo intelectual para si no eliminarlo del mismo al menos ser capaces de situarlo donde le corresponde: en el cajón de ideas como la astrología, la homeopatía o la hipótesis del diseño inteligente.

¿Y AHORA, QUÉ?

Los economistas honestos, sean progresistas o conservadores, deberían

sentirse aliviados por la evolución reciente del pensamiento sobre la política económica. Hoy, en la Unión Europea y en Estados Unidos se admiten como conceptos básicos la necesidad de limitar la globalización, el papel de Estado en la política industrial y económica, el uso de la política fiscal y la ampliación de herramientas de la política monetaria, la necesidad de contar con los efectos distributivos de la política económica y el recurso a la evidencia empírica como herramienta de análisis frente a los abusos de la modelización abstracta. Pero estas ideas no garantizan todas las herramientas y pasos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas.

Los aspectos relacionados con la transición ecológica, el fomento de la cohesión social y territorial, la necesidad de evitar que el progreso tecnológico ahonde en inmensas brechas de desigualdad o la reconstrucción de un orden económico internacional más justo y equilibrado en un contexto de regreso de la rivalidad geopolítica siguen siendo importantes retos que se deben abordar y sobre los que debemos seguir profundizando. La economía puede seguir aportando herramientas para gestionar estos desafíos, en constante diálogo con otras disciplinas como las ciencias políticas, la sociología o las ciencias de la Tierra. En su última obra, la recomendable *Auge y caída del orden neoliberal*, Gary Gerstle (2023) relata con gran detalle como hemos pasado página en los últimos años, desechando herramientas y mantras que considerábamos dogmas de fe hace apenas unos años. Pero este paso de página no supone que hayamos resuelto nuestros desafíos, sino que, simplemente, tenemos hoy mejores herramientas para hacerles frente.

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, P. *et al* (2021): *The Power of Creative Destruction*, Massachusetts, Harvard University Press.

Appleboum, B. (2019): *The Economists' Hour*, Massachusetts, Little, Brown and Company.

Bernanke, B. (2022): *Monetary Policy in the XXIst Century*, Nueva York, Norton.

Blanchard, O. (2011): *In the Wake of the Crisis*, Massachusetts, MIT Press.

— (2014): *What Have We Learnied*, Massachusetts, MIT Press.
— (2016): *Progress and Confussion*, Massachusetts, MIT Press.
— (2018): *Evolution or Revolution*, Massachusetts, MIT Press.
Colander, D. (2005): "The making of an economist redux", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, pp. 175-198.
Collier, P. (2020): *El futuro del capitalismo*, Barcelona, Debate.
— (2020): *Greed is Dead*, Barcelona, Penguin Books.
Gerstle, G. (2023): *Auge y caída del orden neoliberal*, Barcelona, Península.
Greenwald, B. y Stiglitz, J. (2014): *Creating a Learning Society*, Nueva York, Columbia University Press.
King, M. (2015): *El fin de la alquimia*, Barcelona, Deusto.
Mazzucato, M. (2021): *Mission Economy*, Sídney, Allen.
Paldam, M. (2021): "Methods Used in Economic Research: An Empirical Study of Trends and Levels", *Economics*, vol. 15, nº 1, pp. 28-42.
Pikkety, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
— (2019): *Capital e ideología*, Barcelona, Planeta.
Rajan, R. (2021): *The Third Pillar*, Nueva York, Harper Collins.
Romer, P. M. (2015): "Mathiness in the Theory of Economic Growth", *American Economic Review*, vol. 105, nº 5, pp. 89-93.
Saez, E. y Zucman, G. (2019): *The Triumph of Injustice*, Nueva York, Norton.
Sandbu, M. (2019): *The Economics of Belonging*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
Schiller, R. (2020): *Narrativas económicas*, Barcelona, Deusto.
Ubide, Á. (2018): *La paradoja del riesgo*, Barcelona, Deusto.
Wang *et al*. (2021): "Leviathan as foreign investor: Geopolitics and sovereign wealth funds", *Journal of International Business Studies*, vol. 52.
Wolf, M. (2023): *In Defense of Democratic Capitalism*, Sídney, Allen.

CAPÍTULO 2

UNA OPORTUNIDAD ÚNICA PARA TRANSFORMAR EL MODELO PRODUCTIVO

IGNACIO MURO BENAYAS

Un contexto extremadamente complejo como el que vivimos ofrece a España una oportunidad única para dar un salto cualitativo en su modelo productivo. Ese salto, sin duda conectado a los fondos Next Generation, se dibujó en gran medida en los dos últimos años, pero se va a extender, prácticamente, durante toda esta década.

EL MUNDO: BATALLAS POR UNA NUEVA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA

El mundo, y en particular los países desarrollados, pugnan para conseguir ventajas comparativas en un nuevo escenario de reubicación de las cadenas de valor y de especialización productiva vinculadas a las transiciones ecológicas, digitales y demográficas. El repliegue regional de la globalización, otro de los rasgos que definen el momento actual, se produce en un contexto de cambios en los equilibrios geoestratégicos marcados por la guerra de Ucrania y la polarización entre Estados Unidos y China, dos factores esenciales que van a redefinir la división internacional del trabajo.

Se trata de uno de esos momentos históricos en los que la política condiciona especialmente la economía. El liderazgo de Estados Unidos sobre Occidente se reconstruye partiendo de su predominio sobre dos sectores esenciales (defensa y tecnología) que junto a otros tres (energía, salud y agroalimentación) conforman los espacios en los que se perfila las aspiraciones a la autonomía estratégica de los países, un concepto normalmente asociado a planteamientos proteccionistas.

Los Estados se convierten en actores esenciales que refuerzan la relocalización y captación de procesos industriales antes situados en Asia y en regiones periféricas del mundo. Estados Unidos, China, Japón, Corea… y la Unión Europea (UE) están en esa batalla. La fragmentación de los mercados, la vuelta de la política comercial estratégica y de la política industrial activa conforman un nuevo escenario para la política económica.

LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO ESCENARIO

Las subidas de precios y tipos de interés, expresión del nuevo contexto, suponen un reto para la cohesión económica de la Unión Europea. Mientras la política industrial de Estados Unidos responde a un plan nacional coherente —las medidas del plan antiinflación (ley IRA) y el Green Deal Industrial Plan—, las fuertes asimetrías económicas y fiscales existentes en la UE y las inercias de las políticas de ajuste empleadas en la anterior crisis pueden acabar favoreciendo a los países con más solidez fiscal. Ante el reto de dar un salto definitivo en la cohesión, la Unión Europea corre el riesgo de quedarse corta una vez más.

Aunque Bruselas impulsó los fondos Next Generation, financiados con deuda mutualizada y destinados a compensar a las economías más débiles, posteriormente ha relajado las políticas de ayudas públicas permitiendo que cada país dedique una parte de sus presupuestos nacionales a complementar ayudas a sus empresas y ciudadanos. El

resultado es que, ya en 2022, las economías más fuertes, Alemania (9,5% de su PIB), Francia (6,15%) o Dinamarca (6,5%), no solo pudieron multiplicar las dotaciones presupuestarias aplicadas en España (un raquítico 0,7% del PIB), sino incluso neutralizar el impacto de los fondos Next Generation, cuyos 140.000 millones de euros entre ayudas y créditos repartidos en cinco años, suponen un promedio anual del 2,1% del PIB, un importe menor que las ayudas aprobadas por los países citados.

Por otro lado, parece evidente que la guerra de Ucrania es un conflicto que está demostrando su capacidad para alterar el dibujo de prioridades establecidos por la Unión Europea en la Agenda 2030: de alguna forma, los equilibrios ecológicos descienden como prioridad y el "desarrollo sostenible" debe hacerse compatible con la "carrera armamentista".

Al incorporar como prioridad el 2% en gasto en defensa, se encarece y distorsiona la transición hacia la descarbonización: se asume directamente una reactivación del *fracking* como fuente de suministro de gas estadounidense, una tecnología especialmente denostada en Europa. Y, por otro, se desvían recursos verdes a construir infraestructuras para facilitar el uso de energías fósiles, sean refinerías, centros de almacenamiento o plantas de regasificación.

Para rematar la complejidad del momento, el endeudamiento añadido que traen consigo esas políticas públicas se ve ahora penalizado por el rápido incremento de precios y tipos de interés que va a poner a prueba la resistencia del sistema financiero ante una crisis multifactorial que afectará a familias, empresas y Estados.

Las reglas fiscales europeas y los límites al endeudamiento pueden convertirse, una vez más, en un corsé que constriña la ambición de nuevas inversiones imprescindibles. La definición de una nueva categoría de bienes públicos europeos (que atienda primero a infraestructuras públicas o centros de investigación compartidos y después a otros bienes públicos esenciales, desde el agua a la educación) financiados con deuda mutualizada, exige un cambio institucional difícil de implementar. En su

ausencia, Alemania, que tiene consagrado desde 2009 en la Constitución el límite de endeudamiento que afecta tanto al Gobierno federal como a los Estados federados, seguirá lastrando, a pesar de tener la menor ratio deuda/PIB de los países del G7, la transformación de su economía y, por ende, la de la Unión Europea.

Una vez más, las ideologías neoliberales y sus corsés heredados de las políticas de austeridad pueden colocar a Europa en una encrucijada.

ESPAÑA: SACUDIR LOS CIMIENTOS DE UN SISTEMA PEREZOSO Y ANQUILOSADO

Todo modelo productivo es la síntesis de un proyecto de país que puede explicitarse o responder a consensos implícitos entre los partidos dominantes. En el caso de España, es evidente que el actual puede resumirse en dos rasgos que resumen las políticas desarrolladas en los últimos 30 años: 18 reformas destinadas a liberalizar el mercado de trabajo y ninguna política industrial explícita.

La realidad es que todo modelo productivo es un modelo social, con un conjunto de relaciones de poder consolidadas, que destila consensos y normas que incentivan el nacimiento y la consolidación de actores económicos con unos rasgos singulares. En nuestro caso, el modelo asociado al ladrillo ha fomentado élites rentistas, empresarios con aversión al riesgo, actitudes clientelares y políticos corruptos. Su pervivencia es en sí un ejemplo de la dificultad para cambiarlo si no se saben identificar y vencer las resistencias de grupos de poder con tendencia a perpetuarse en círculos viciosos recurrentes.

Es evidente que un modelo especializado en actividades de valor medio/bajo, en buena medida volcado en sistemas de explotación simples, poco dado a la calidad y la innovación, necesitaba una sacudida de la dimensión de los fondos Next Generation para remozar sus cimientos.

En este contexto, sacar el máximo provecho de esos fondos es un

asunto absolutamente vital para nuestra economía, porque España no tiene capacidad de desarrollar, de forma autónoma, una política industrial que le permita una presencia simultánea y relevante en los sectores tecnológicos avanzados que ya se dibujan.

Aun así, la tarea es claramente política y de una magnitud enorme: algunos países han potenciado esos cambios a partir de un amplio consenso social; otros, bajo la hegemonía ideológica de unas determinadas fuerzas políticas. España ha iniciado el cambio bajo un Gobierno progresista y debe persistir una o dos legislaturas más para hacer efectivo el cambio.

La razón es que el cambio de modelo productivo requiere la sincronización de políticas muy diversas destinadas a democratizar y modernizar el funcionamiento del conjunto de la economía. Desde la formación de los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, incluyendo la integración y la cualificación de inmigrantes, al desarrollo de políticas públicas volcadas en el cuidado, que liberan las mejores energías de las mujeres en edad de trabajar; desde la potenciación de actividades de I+D a su conexión con sus aplicaciones industriales; desde la colaboración de los actores público-privados centrales y regionales hasta la democratización del gobierno de las empresas para fomentar un ecosistema innovador y participativo.

Una vez descrita la magnitud del reto, conviene entrar a analizar los sectores elegidos como pivotes sobre los que descansar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y conocer las magnitudes de los recursos que aspiran a movilizar. También, hacer un primer balance de las consecuencias de lo ya realizado y de las tareas pendientes que quedan a lo largo de esta década.

LOS SECTORES ELEGIDOS COMO PALANCA

En la medida en que nuestros recursos disponibles no lleguen al nivel

relativo de otros países, es evidente que es fundamental acertar en el tipo de especialización productiva al que podemos aspirar desde nuestras capacidades.

El detalle nominal de la dotación de los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE) aprobados es el siguiente:

TABLA 1
PERTE APROBADOS Y VOLUMEN DE INVERSIÓN PÚBLICA ASOCIADA

PERTE DECLARADOS	DOTACIÓN (MILLONES DE EUROS)
Desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (VEC)	4.295
Salud de vanguardia	1.650
Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (ERHA)	10.475
Agroalimentario	1.450
Nueva economía de la lengua	1.100
Economía circular	792
Industria naval	310
Aeroespacial	923
Digitalización de ciclo del agua	2.790
Microelectrónica y semiconductores (PERTE chip)	12.250
Economía social y de los cuidados	1.808
Descarbonización industrial	3.100
TOTAL	40.943

Nota: Clasificación de los PERTE según fecha de aprobación. Incluye la dotación adicional prevista en el proyecto de adenda al Plan de Recuperación.
Fuente: AFI, a partir de datos del Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La transformación digital es un reto transversal que está presente en todos ellos, desde el destinado a favorecer los contenidos en español, como el de la automatización del agua, o el de desarrollo de sectores punteros como el automóvil, el sector aeronaval, la microelectrónica y los semiconductores.

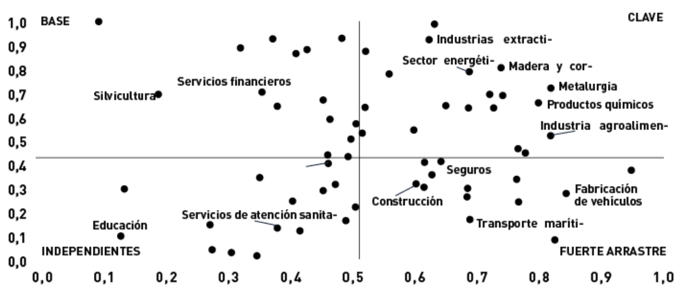
Se trata de un paquete de proyectos equilibrado que aborda sectores con una gran capacidad de tracción y arrastre sobre las principales áreas

de producción de bienes y servicios. Algunas, como la fabricación de vehículos, genera un "fuerte arrastre" hacia atrás, al presentar destacados eslabonamientos sobre otros sectores suministradores.

Otras, como la industria agroalimentaria, son consideradas actividades clave, ya que conjugan importantes eslabonamientos tanto hacia delante como hacia atrás, mientras que la transformación energética es, sin duda, paradigma de efecto tractor con eslabonamientos hacia adelante.

Un análisis sintético del conjunto nos permite destacar las siguientes líneas de actuación:

GRÁFICO 1
CLASIFICACIÓN DE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD SEGÚN SU EFECTO ARRASTRE HACIA ATRÁS Y HACIA DELANTE EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA



Fuente: INE y AFI.

1. Una primera línea de actuación busca captar una cuota relevante en sectores tecnológicos punteros, lo que, sin duda, supondrá competir directamente con las áreas innovadoras más densas y desarrolladas de la UE. A pesar de ello, España está apostando fuerte al destinar 16.150 millones de euros, el mayor porcentaje de los fondos públicos comprometidos, un 39%, al desarrollo de dos sectores punteros como son los chips de nueva generación en el campo de la microelectrónica, todavía sin un candidato que lo lidere, y el desarrollo del hidrogeno verde.
2. La segunda línea de actuación se vuelca en los sectores centrales para la transición ecológica con cuatro PERTE dirigidos al desarrollo de energías renovables, digitalización del

ciclo del agua, economía circular y descarbonización. A ellas se dedican 12.452 millones de euros, el 30% de los fondos públicos comprometidos.

3. Una tercera línea busca apalancarse en los sectores industriales en los que España ha desarrollado un músculo suficiente para dar un salto cualitativo a niveles más altos. Entre ellos, destacan los PERTE del vehículo eléctrico y los que pretenden un nuevo impulso tecnológico para garantizar la sostenibilidad de los sectores aeronáutico, naval y agroalimentario que, en conjunto, absorben 7.871 millones de euros, el 19% de los fondos públicos comprometidos.
4. Una cuarta línea de inversión se centra en el desarrollo de servicios esenciales de alto valor, un nuevo tipo de palancas que se prevén determinantes para el equilibrio socioeconómico del próximo futuro: la nueva economía de la lengua, el desarrollo de sistemas de salud de vanguardia y los sectores vinculados a la economía social y de cuidados. En conjunto, recogen el 7% de los fondos, algo menos de 300.000 euros.
5. Una última línea, no formalizada aún, se centra en el desarrollo de infraestructuras que asociamos al sector de la construcción. No es solo el desarrollo de un PERTE específico dedicado al desarrollo de una red de electrolineras para la recarga del vehículo eléctrico, ya en estudio, que reclama 1.780 millones de euros de recursos públicos, un 4% del total. Se echa de menos también un impulso al desarrollo de nuevos materiales de alta eficiencia energética y su conexión con el impulso a nuevas tecnologías de edificación.

El resultado de las transformaciones sectoriales que estas inversiones están provocando ya, y van a provocar, se observará de forma progresiva en la presente década a través de sus impactos sobre variables como la productividad, la competitividad o el empleo.

PRIMER BALANCE: ALGUNOS INDICIOS DE CAMBIO EN EL SISTEMA PRODUCTIVO

Un informe de Comisiones Obreras (CCOO) de julio de 2023 anunciaba "brotes verdes en el cambio de modelo productivo" al resaltar algunos cambios cualitativos en el mercado de trabajo.

El análisis del millón de puestos de trabajo netos generados en los últimos cuatro años (marzo de 2019-marzo de 2023) muestra que la creación de empleo se está concentrando en ramas de actividad media y media/alta, principalmente en las ocupaciones técnicas y profesionales superiores (37%) y ocupaciones técnicas y profesionales de apoyo (30%), mientras que las ramas con baja productividad, dominantes antes de la pandemia, están perdiendo peso en la composición del empleo.

Desde el punto de vista sectorial, el millón de empleos netos se ubica en los servicios esenciales (49% del total), servicios tecnológicos y del conocimiento (28%) y en actividades logísticas y de comercio al por mayor (20%). Las ramas de investigación y desarrollo, servicios informáticos y almacenamiento, y actividades anexas al transporte son las que están creando empleo a tasas más altas.

España ha recibido 37.000 millones de euros de fondos europeos y acaba de recibir la aprobación de Bruselas para otros 93.500 millones para la segunda fase del plan correspondiente al periodo 2023-2026. En el ecuador del Plan de Recuperación, la economía española muestra un crecimiento diferencial que se refleja en la positiva evolución del sector exterior y el dinamismo del empleo y del consumo privado.

El rápido despliegue del Plan de Recuperación está ya provocando en España un crecimiento de la inversión de cerca de un 5%, especialmente relacionadas con la transición verde y digital, mientras que en la inversión de la zona euro supera ligeramente el 1,5% (Domínguez y Gomariz, 2023).

La mayor competitividad de la economía se percibe también en la evolución positiva del sector exterior y el incremento de cuotas de

mercado, donde sigue destacando la ganancia en la exportación de servicios no turísticos, singularmente representados por servicios de alto valor como consultoría y asesoría, y otros servicios profesionales de empresa a empresa.

CONSTRUIR UN ECOSISTEMA EMPRESARIAL INNOVADOR: TAREA DE UNA DÉCADA

A pesar de estos datos positivos, hay algo evidente: estamos hablando de una tarea que consumirá, como poco, una década caminando en la misma dirección. E incluso perseverando en los objetivos y acertando en los destinos, el aumento extraordinario en la dotación de recursos públicos no es garantía suficiente para conseguir un cambio cualitativo del modelo productivo.

1. El éxito se empieza a construir, en primer lugar, en su potencia de arranque, muy conectada con la capacidad de atracción sobre la inversión privada. Aunque la captación de inversores relevantes avanza a buen ritmo, aún es pronto para saber si se movilizarán los recursos ambicionados. En conjunto, los 41.000 millones de euros de fondos públicos hasta ahora planeados pretenden multiplicarse por 2,5 y movilizar un montante público-privado de más de 100.000 millones hasta 2026, es decir, a lo largo de este año y los primeros tres de la próxima legislatura.
2. Un segundo nivel de retos, afecta a aspectos organizativos, en particular a la eficacia y la transparencia en el reparto de los fondos. Es necesario que los destinatarios adquieran pronto los recursos planteados y que se extiendan por el entorno de las pymes para que se haga efectivo su teórico efecto arrastre. En ese camino, resulta imprescindible centralizar en un

responsable cualificado el desarrollo de cada PERTE y que las funciones externalizadas en un primer momento a empresas consultoras sean asumidas, cuanto antes, por los cuadros ministeriales más capacitados.

3. El tercer reto afecta a aspectos regulatorios y de control externo. Detectar y combatir ventajas regulatorias y de cualquier tipo que dificulten la competencia, y cualquier forma de dividendos caídos del cielo. Y también, potenciar los controles externos esenciales para evitar prácticas corruptas en el desvío o mal uso de los fondos públicos recibidos. De forma inmediata, destaca una tarea: vigilar los riesgos derivados de una colusión de intereses en el uso de empresas consultoras, pues las mismas Big Four que asesoran al Gobierno están asesorando a las empresas que patrocinan cada PERTE.
4. El cuarto reto, consiste en desarrollar un nuevo ecosistema empresarial innovador en el que las empresas y los institutos de innovación trabajen conjuntamente. Este reto debería constituir una obsesión permanente de los Gobiernos de España en esta década. Además de servir de multiplicador de la actividad a corto plazo, transformar el modelo productivo requiere que los proyectos se materialicen y se asienten a largo plazo. Y ello exige que se interioricen en las empresas en un clima laboral inclusivo para poner en común conocimientos y habilidades.
5. El quinto reto es continuación del anterior y debe pretender un cambio cualitativo en el gobierno de las empresas. Las empresas receptoras de fondos públicos deben incorporar parámetros cuantificables para garantizar los impactos sociales y medioambientales positivos de los programas. En un momento en que se definen los ejes estratégicos de empresas y sectores, resulta esencial incorporar el máximo consenso a largo plazo y ello incluye la incorporación de representantes de los trabajadores a los consejos de administración. Difícilmente

empresas verticalizadas que desprecian el conocimiento interno y carecen de contrapesos al primer ejecutivo van a crear un clima innovador.

España tiene una oportunidad única para dar un salto de calidad en su organización social y económica, desarrollando un proyecto país que integre el desarrollo de la innovación con la revalorización de las personas y el medioambiente de toda su cadena de valor.

BIBLIOGRAFÍA

CCOO (2023): "Brotes verdes en el cambio de modelo productivo", informe del *Gabinete Económico* de julio, https://bitly.ws/Zeus.

Domínguez, A. M. y Gomariz, M. (2023): "Los PERTE: estado de situación y retos para movilizar los fondos NGEU", *Cuadernos de Información Económica*, nº 294, https://bitly.ws/ZDDR.

CAPÍTULO 3

ECONOMÍA Y ECOLOGÍA: LA URGENCIA DE UN ENFOQUE INTEGRADO

CRISTINA NARBONA

NO HAY ECONOMÍA SIN ECOLOGÍA: LA CRECIENTE EVIDENCIA

En los últimos años, se ha disparado el coste económico de los efectos del cambio climático, de la contaminación en todas sus formas y de la destrucción de los ecosistemas: así lo atestigua, entre otros, el activismo de las compañías de seguros en las cumbres internacionales sobre cuestiones ambientales ante las graves consecuencias de las catástrofes naturales no suficientemente contempladas en sus modelos de predicción.

Dichos costes distan mucho de quedar acotados en territorios o actividades especialmente vulnerables. Los efectos de los fenómenos meteorológicos adversos y del resto de las alteraciones de los equilibrios ecológicos no impactan solo allí donde se manifiestan: afectan a las vidas y a las expectativas de los habitantes de las áreas afectadas, propiciando desplazamientos cada vez más masivos hacia zonas menos vulnerables — con las consecuencias económicas, sociales y políticas que ya conocemos — y reducen la capacidad de producción de alimentos, con impacto en su oferta global y en sus precios.

España ha registrado ya prolongados e inéditos episodios de calor, que

en 2022 provocaron la muerte prematura de 11.000 personas y que perjudican gravemente a la producción agroalimentaria —más afectada que en el conjunto de la Unión Europea (UE)—, anticipando también una severa amenaza para el sector turístico.

La humanidad se enfrenta a la aceleración de procesos más graves incluso de lo previsto por la comunidad científica, como puede comprobarse en los sucesivos informes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) (Naciones Unidas, 2023), creado por Naciones Unidas en 1988, y en los del equipo del Instituto de Resiliencia de Estocolmo sobre los denominados limites planetarios (Rockström, Richardson y Steffen, 2023).

La evidencia de la irreversibilidad de algunos de los efectos del desbordamiento de los límites biofísicos de la actividad humana exige una profunda revisión de la ciencia económica, todavía hoy anclada en un paradigma extraordinariamente estrecho y cortoplacista, que descansa en la creencia en la autorregulación del mercado y que continúa identificando el crecimiento del PIB como objetivo prioritario para garantizar el desarrollo de la sociedad.

La incidencia de la ecología —la ciencia que estudia el *oikos*, la casa, el entorno— en la economía ha sido objeto de un análisis injustificadamente marginal en el ámbito de la academia. Destaca la aproximación de Nicholas Georgescu Roegen (1971), matemático y economista rumano que cuestionó tanto el marxismo como la teoría neoclásica por no tener en cuenta adecuadamente la dependencia del sistema económico del entorno natural, del que aquel utiliza los recursos (finitos) y al que devuelve los residuos. En particular, Georgescu Roegen recurrió a la segunda ley de la termodinámica para señalar la importancia de la entropía —la degradación sistemática de la energía— para el funcionamiento de la economía (Georgescu Roegen, 1976).

Durante la década de los setenta del pasado siglo hubo otros hitos relevantes, en particular la publicación del informe del Club de Roma, *Los límites del crecimiento* (Meadows *et al*., 1972) y la celebración de la

primera conferencia de Naciones Unidas sobre economía y medioambiente (1972). De esos años son también los trabajos de José Manuel Naredo, pionero en nuestro país en el cuestionamiento de un paradigma económico que no integra, entre otras, las variables ambientales (Naredo, Gaviria y Serna, 1978).

A pesar de las cada vez más contundentes conclusiones de la comunidad científica, así como de numerosos compromisos internacionales, durante las últimas décadas del siglo XX la sostenibilidad ambiental siguió supeditándose al crecimiento económico en la agenda política, como si los desequilibrios ecológicos no incidieran negativamente sobre la economía. Esta percepción está sin duda evolucionando hacia una mayor conciencia del vínculo entre economía y ecología, aunque a una velocidad mucho menor que la de los efectos del cambio climático o de la pérdida de biodiversidad.

Desde 2006, Nicholas Stern —execonomista, jefe del Banco Mundial — ha publicado numerosos trabajos sobre la dimensión económica del cambio climático, en particular sobre el mayor coste de la inacción en esta materia, frente al coste de la adopción de las medidas adecuadas: según su estimación, el coste de mitigar el calentamiento global equivale a un 1% del PIB global, mientras que el coste de no actuar supondría una reducción del 20% del PIB global, en el horizonte 2050 (Stern, 2006).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha dedicado también varios informes desde ese mismo enfoque, defendiendo con rotundidad el principio de “el que contamina paga”.

En ambos casos, los expertos se han pronunciado a favor del establecimiento de herramientas fiscales o de un precio internacional del CO2 para incentivar la necesaria transición hacia el abandono definitivo de los combustibles fósiles, principales responsables del calentamiento global (OCDE, 2022).Y el propio informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) correspondiente a 2023 insiste en que el coste económico de la necesaria descarbonización será cada vez más elevado dada la gravedad creciente de los efectos del cambio climático.

La pérdida de biodiversidad también comporta costes económicos, de cuya estimación se ocupa la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES), creada por Naciones Unidas en 2013. Sus informes más recientes alertan sobre el riesgo de la infravaloración de la naturaleza en los cálculos macroeconómicos (Pascual, Balvanera y Anderson, 2023), por ejemplo, en cuanto a las consecuencias de la pérdida de biodiversidad en la capacidad de producción de alimentos. Y también en cuanto a los efectos sobre la salud —con sus consiguientes costes económicos—, ya que solo un ecosistema sano, con el número adecuado de especies, puede mitigar la expansión de las zoonosis que han provocado en los últimos 20 años más del 60% de las enfermedades infecciosas, entre otras la pandemia de la COVID-19 (Valladares, 2022).

En todo caso, resulta muy discutible la asignación de valores monetarios a muchos de los recursos naturales, sobre todo aquellos que constituyen además bienes comunes, no privatizables. Por ello, más allá del establecimiento de precios o de medidas fiscales que favorezcan la reorientación de los modos de producción y de consumo, es preciso avanzar en una adecuada regulación de sectores estratégicos (energía, agua, producción agroalimentaria, etc.) que incluya la prohibición o la limitación de determinadas actividades económicas. Y, como señala Mariana Mazzucato (2022), el Estado debe asumir un rol emprendedor para garantizar la transición ecológica, ya que no cabe confiar solo en la inversión privada para llevar a cabo lo que constituye, en su opinión, "una auténtica refundación del capitalismo".

COLAPSO ECOLÓGICO, COLAPSO SOCIAL

El cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad no solo afectan a la actividad económica en sentido estricto, sino también a la equidad global. Las responsabilidades sobre tales procesos se

concentran en pocas empresas y en pocos países, mientras que los efectos impactan a la mayoría de la población del planeta y muy en particular a los más vulnerables. Véanse los sucesivos informes de Oxfam (2015 y 2020) en los que, entre otras cosas, se pone de manifiesto que el 10% de la población produce casi el 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), mientras el 50% más pobre produce solo el 10% de los GEI. La distribución espacial de las consecuencias del cambio climático resulta igualmente asimétrica: África, donde apenas se genera el 4% de los GEI, está sufriendo más del 20% de los fenómenos meteorológicos adversos asociados al calentamiento global (sequías prolongadas, lluvias torrenciales, inundaciones en áreas costeras…).

El problema se agrava porque se produce también una mayor desigualdad a causa de las medidas que se adoptan para avanzar en la transición ecológica: un buen ejemplo es el progresivo abandono de los vehículos de combustión y el encarecimiento de su uso a partir del incremento de la fiscalidad de los carburantes, que provocó en Francia la revuelta de los "chalecos amarillos".

Recordemos también la pérdida de puestos de trabajo asociados a actividades contaminantes, que durante años ha suscitado graves tensiones sindicales, por ejemplo, en la minería del carbón.

La percepción social sobre la "injusticia climática" se ha convertido en una de las bazas utilizadas por los partidos de extrema derecha, que aprovechan el malestar de las clases medias y trabajadoras, y en particular en el medio rural, frente a lo que califican como imposiciones de los activistas ambientales.

En el análisis académico ha ido cobrando mayor importancia el estudio de la evolución de las desigualdades y de sus consecuencias: actualmente, pocos se atreven a cuestionar la incidencia negativa, en términos económicos, de la inequidad en nuestras sociedades, más allá de su consideración ética. Instituciones tan poco sospechosas de planteamientos de izquierdas como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la OCDE señalan a las desigualdades

como freno al crecimiento económico.

El concepto de transición ecológica justa responde a la necesidad de evitar un ulterior crecimiento de las desigualdades, con la consiguiente desafección hacia las instituciones democráticas y el riesgo de polarización social; pero también supone aprovechar la oportunidad de promover un nuevo modelo productivo, más resiliente y competitivo, capaz de incorporar la innovación y generar empleos dignos (OCDE, 2012).

España puede verse muy beneficiada por el acceso a los fondos europeos Next Generation, que otorgan prioridad a dicha transformación.

Las actuaciones para implementar una transición justa exigen la coordinación entre diferentes Administraciones, así como la implicación de empresas y trabajadores, de forma que se generen nuevas oportunidades de empleo y de bienestar en los territorios y en los sectores en los que desaparecen determinadas actividades económicas.

En el caso de España, la transición ecológica más compleja desde el punto de vista social será, previsiblemente, la del sector primario, a causa tanto de la drástica reducción de la disponibilidad de agua potable y la sobreexplotación y contaminación de los acuíferos como de las expectativas de nuevos regadíos del todo inviables. A ello se une la expansión, durante la última década, de cultivos con gran demanda de agua, así como la pérdida de calidad de los suelos propiciada por las actuales prácticas agrarias y ganaderas, y el exceso de productos fitosanitarios. Como en otros sectores, resulta imprescindible la participación de los trabajadores y de los empresarios en la implementación de actuaciones para la "transición justa". Y también en este caso, es necesario tener en cuenta la excesiva concentración de poder en pocas empresas, que obtienen beneficios desproporcionados gracias a la sobreexplotación tanto de recursos humanos como naturales.

Un ejemplo paradigmático es el entorno de Doñana (donde el 2% de las explotaciones consume el 80% del agua): allí el Gobierno de España está diseñando un programa de transición justa para eliminar las

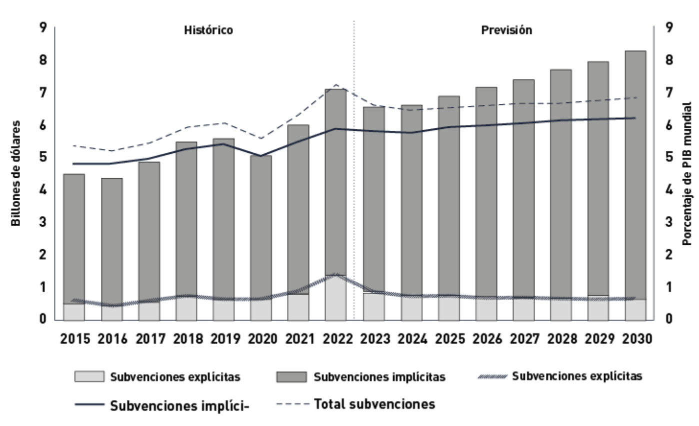
captaciones ilegales de agua que están agotando el acuífero y para reorientar la actividad económica, con especial atención a las explotaciones de menor tamaño.

LA AGENDA 2030: OTRA FORMA DE MEDIR EL PROGRESO

Solo puede gestionarse aquello que puede medirse. Y seguimos midiendo los resultados de la política económica principalmente con la evolución del PIB, que no aporta información sobre muchas variables cruciales para el bienestar y la justicia social, el progreso económico, el mantenimiento de los equilibrios ecológicos o la calidad de la democracia. Desde 2008, la OCDE lanzó una iniciativa internacional para identificar indicadores alternativos o complementarios al PIB que orientasen de forma más holística las políticas públicas; asimismo, el Gobierno francés encargó en 2008 a una comisión de expertos liderada por Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi y Amartya Sen (2009) la elaboración de un informe, que constituyó la primera aproximación relevante en esta materia.

En 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde un enfoque global e integrado. Esta Agenda constituye una ambiciosa hoja de ruta para la transformación de nuestros modelos de producción y de consumo, superando la visión economicista del paradigma dominante.

GRÁFICO 1
TOTAL DE SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES (EN BILLONES DE DÓLARES)



Fuente: FMI.

En 2023, un comité científico dependiente del secretario general de Naciones Unidas ha llevado a cabo un informe de evaluación sobre la implementación de los ODS que, lamentablemente, muestra numerosos retrocesos respecto a los avances alcanzados hasta el estallido de la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania. La transición ecológica sufre en particular el efecto de la crisis energética derivada de dicho conflicto, frenando el compromiso de reducción de los subsidios a los combustibles fósiles: su volumen ha aumentado hasta los 7 billones de dólares en 2022 (FMI, 2023).

Esta es una de las muchas paradojas con las que se enfrenta la relación entre economía y ecología; desde muchos ámbitos se afirma que la transición ecológica requiere un volumen de recursos demasiado elevado, difícil de aportar…, cuando cuantías superiores a esos recursos se están aplicando al mantenimiento de la extracción y el consumo de combustibles fósiles, incluidos los obtenidos en Estados Unidos por fractura hidráulica, muy onerosos y con efectos negativos sobre la salud humana y los ecosistemas.

La Agenda 2030 se ha convertido en una de las dianas preferidas de los partidos de extrema derecha, que la definen como una “agenda globalista, al servicio de los oscuros intereses de los más poderosos”. Nada es más opuesto a la realidad: precisamente la Agenda 2030 pretende poner la economía al servicio de las personas y del planeta,

promoviendo una prosperidad compartida y duradera. Muchos de los ODS responden a derechos humanos ya contemplados como derechos fundamentales por Naciones Unidas y por numerosas constituciones. Afortunadamente, este planteamiento de lo que debería constituir un nuevo contrato social —trabajo, capital y naturaleza— se está ya incorporando en el análisis de muchos economistas críticos con la ortodoxia economicista y entre ellos muchos de mis compañeros de Economistas Frente a la Crisis (Manera, 2023).

BIBLIOGRAFÍA

Black, S. *et al*. (2023): "IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update", FMI, Fiscal Affairs Department.

Georgescu Roegen, N. (1971): *The Entropy Law and the Economic Process*, Massachusetts, Harvard University Press.

— (1976): *Energy and Economics Myths. Institutional and Analytical Economic Essays*, Nueva York, Pergamon Press.

Manera, C. (2023): "Antropoceno económico", *Economistas Frente a la Crisis*.

Mazzucato, M. (2022): "El Estado emprendedor debe tomar la delantera frente al cambio climático", *Project Syndicate*.

Meadows, D. *et al*. (1972): *Los límites del crecimiento. Informe para el proyecto del Club de Roma en torno al predicamento de la humanidad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Naciones Unidas (2023): "AR6 Synthesis Report. Climate Change 2023".

Naredo, J. M. (1978): "Extremadura saqueada en perspectiva", *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, vol. 23.

— (2022): *La crítica agotada*, Madrid, Siglo XXI.

OCDE (2008): "Measuring the progress beyond GDP".

— (2012): "The jobs potential of a shift towards a low carbon economy".

— (2022): "Pricing Greenhouse Emissions".

Oxfam (2015): "La desigualdad extrema de las emisiones de carbono".

— (2020): "Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono".

Pascual, U.; Balvanera, P. y Anderson, C. B. (2023): "Diverse values of nature for sustainability", *Nature*, vol. 620.

Rockström, J. *et al*. (2023): "Earth beyond six of nine planetary boundaries", *Sciences Advances*, vol. 9.

Stern, N. (2006): *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press.

Stiglitz, J.; Fitoussi, J.-P. y Sen, A. (2009): *Measurement of Economic Performance and Social*

Progress, OCDE.
VALLADARES, F. (2022): *La salud planetaria*, Madrid, Los Libros de la Catarata-CSIC.

CAPÍTULO 4
IMPULSAR CON RECURSOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS LA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS

CECILIA CASTAÑO COLLADO, MARÍA ÁNGELES SALLÉ ALONSO, LINA GÁLVEZ MUÑOZ Y RUTH RUBIO MARÍN

INTRODUCCIÓN

Los cuidados constituyen todas las actividades de atención a las necesidades que requieren las personas para garantizar el sostenimiento y reproducción de su vida, así como su bienestar físico y emocional (Gálvez Muñoz, 2016). Son, por tanto, trabajos que utilizan recursos materiales e inmateriales y pueden ir acompañados, o no, de una remuneración. Su carácter complejo y heterogéneo haría necesario contar con cuentas satélites especializadas de los cuidados, de las que no se dispone, a pesar de su imperativa necesidad. La vertiente remunerada de los cuidados incluye parte del sector educativo —infancia— y del sector sanitario, de los servicios sociales —atención a la dependencia— y de los empleos de los hogares —servicio doméstico—. Sin embargo, el trabajo de cuidados no remunerado que llevan a cabo las familias, fundamentalmente las mujeres, es más voluminoso en horas de trabajo, más heterogéneo y mucho más desconocido que el trabajo remunerado. Con datos de la "Encuesta de empleo del tiempo" (EET, 2009-2010)"[2] del Instituto Nacional de Estadística (INE), los hogares producen cada año 130 horas de trabajo no remunerado por cada 100 horas trabajadas en todo el

mercado de trabajo (Durán, 2018).

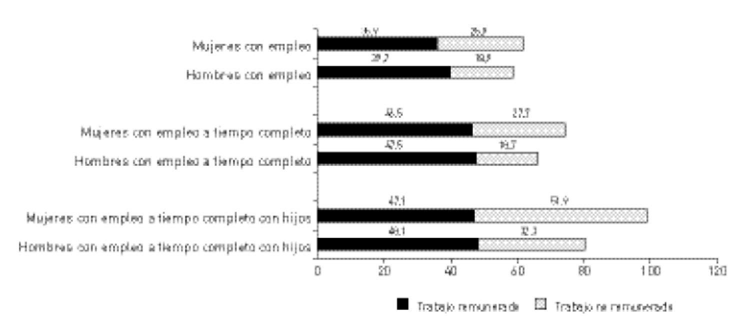
Aunque las estadísticas de usos del tiempo subestiman el dedicado a cuidados por parte de las mujeres, con datos de Eurofound para 2022, en los países de la Unión Europea, las mujeres dedican de media 37,7 horas semanales a los cuidados por 22,7 horas de los hombres. 12,8 horas por semana para cuidar y educar a hijos y nietos por 7,8 horas de los hombres. 4,5 horas semanales para cuidado de personas mayores o miembros de la familia con discapacidades, en comparación con 2,8 de los hombres. 18,6 horas semanales a cocinar y quehaceres domésticos en comparación con 12,1 de los hombres (Eurofound, 2022).

TABLA 1
PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS CUIDADOS

NÚMERO DE HORAS SEMANALES	MUJERES	HOMBRES
Cuidar y educar hijos	12,6	7,8
Cuidado de personas mayores/discapacitadas	4,5	2,8
Cocinar y limpiar	18,6	12,1
Total	37,7	22,7

Fuente: Eurofound (2022).

GRÁFICO 1
MEDIA DEL TIEMPO TOTAL DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO EN HORAS SEMANALES



Nota: El trabajo no remunerado incluye cuidar y/o educar a los hijos y nietos, cuidar a familiares mayores o discapacitados, y cocinar y realizar tareas domésticas.
Fuente: Cálculos basados en datos de la encuesta electrónica de Eurofound Living, Working and COVID-19.

Como se puede apreciar en el gráfico adjunto, para el conjunto de la

Unión Europea, las mujeres empleadas, tanto a tiempo parcial como a tiempo completo, dedican muchas más horas a trabajo no pagado que los hombres igualmente empleados, especialmente cuando tienen hijos.

LA CRISIS DE LOS CUIDADOS

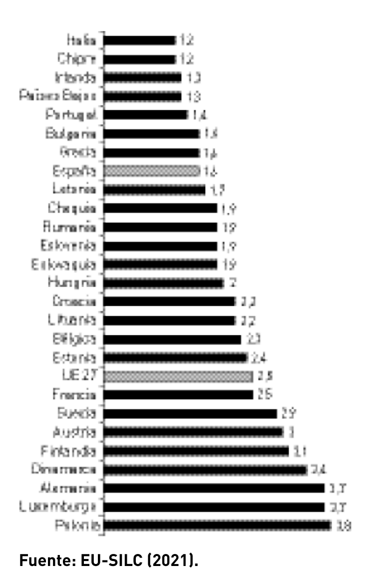
La incorporación masiva de las mujeres españolas a la educación y al empleo en las últimas décadas, la redefinición de sus expectativas laborales y personales, así como el cambio de las estructuras familiares, laborales y de género hicieron obsoleto el sistema tradicional de cuidados que se sustentaba de forma predominante en las mujeres y en el ámbito familiar. En algo más de 30 años, cinco millones de mujeres (por solo dos millones de hombres) entraron en el mercado de trabajo y se pasó de un modelo sostenedor varón/mujer cuidadora a un modelo de dos sostenedores —mujer y hombre— pero no siempre dos cuidadores. Al mismo tiempo, el 10% de las familias (casi dos millones) son monoparentales y ocho de cada diez están encabezadas por una mujer. A pesar del enorme esfuerzo de las mujeres por entrar y mantenerse en el mercado de trabajo, la tasa de actividad femenina en el tramo de edad 30-34 años supera el 90% entre las mujeres que no tienen hijos, pero desciende al 62% entre las que son madres, como muestran distintos estudios, y las retribuciones de las madres que trabajan experimentan reducciones importantes con cada hijo que tienen, lo que no ocurre en el caso de los padres (Cebrián y Moreno, 2018). Ello es lógico si se considera que en España solo el 45,5% de niños menores de 3 años está escolarizado, frente al 68% de Dinamarca o el 57% de Francia (Italia, 26,3%) (Gobierno de España, 2017). Para las mujeres españolas, cuya identidad y sustento están indiscutiblemente asociados al empleo, el sistema tradicional de cuidados resulta insostenible y lo es también para una sociedad que envejece.

Hasta muy recientemente, las políticas de igualdad de género se

centraban exclusivamente en fomentar el empleo femenino, sin acompañarse de la creación de una oferta suficiente de servicios públicos para atender las demandas de cuidados, tanto de infancia como los de de larga duración a personas dependientes, ni de medidas de fomento del cuidado de los varones. La conciliación laboral-familiar se trataba de resolver ofreciendo tiempo a las mujeres, como excedencias y reducciones de jornada para atender a hijos menores, medidas que en gran parte perjudicaban sus expectativas laborales, económicas, profesionales y vitales además de perpetuar roles de género. Según el Banco de España (2020), la penalización por maternidad reduce un 11,4% los ingresos laborales de las mujeres en el primer año respecto a los hombres y llega hasta el 28% a largo plazo.

En septiembre de 2023 el número de mujeres afiliadas a la Seguridad Social ha alcanzado los 9,7 millones de personas y, aunque de manera insuficiente, está creciendo el gasto social en políticas de familia e infancia, que desde 2010 se venía reduciendo en un 5% anual. Según los datos más recientes del Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, aunque España todavía dedica menos del 6% del gasto social a políticas de familia e infancia (1,6% del PIB), frente al 8,4% de la media de la UE 27 (2,5% del PIB), desde 2018, nuestro país ha avanzado en inversión en infancia y adolescencia subiendo cuatro puestos en la UE. Los presupuestos generales del Estado de 2023 dedican a las familias y a la infancia la mayor inversión de la historia de nuestro país.

GRÁFICO 2
INVERSIÓN EN FAMILIA E INFANCIA
EN LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EL PIB (2021)



Fuente: EU-SILC (2021).

La ley de atención a la dependencia de 2006, por su parte, venía a atender los cuidados de larga duración, pero vio frustrada su trayectoria por las políticas de austeridad expansiva, lo que paralizó su aplicación efectiva, así como los compromisos de cuidado de la infancia, particularmente los de escolarización de 0 a 3 años.

Considerando las proyecciones demográficas para España, uno de los países que encabezan en la Unión Europea las tendencias de envejecimiento poblacional, la atención a los cuidados de las personas mayores va a requerir enormes esfuerzos. En 2022 el 20% de la población ya tenía 65 y más años; en 2021 la esperanza de vida al nacer era de 85,83 años para las mujeres y 83,07 para los hombres (aunque para las personas de 65 es aún más alta). Las mujeres protagonizan la atención a la dependencia, tanto desde el punto de vista de las personas potencialmente destinatarias como desde el de la prestación de los servicios. A partir de los 80 años de edad, en España hay más del doble de mujeres que hombres, proporción que se acentúa a medida que aumenta la edad. Por ello, para atender la demanda creciente y desarrollar el sistema de cuidados de larga duración, es imprescindible considerar la perspectiva de género (Unión Europea, 2021).

Sobre este escenario, la pandemia por COVID-19 ha venido a reforzar la percepción del carácter irremplazable de los cuidados, a la vez que ha

empeorado su injusto reparto. Las restricciones de movilidad, el cierre de los centros escolares y de numerosas actividades económicas y sociales, las dificultades de acceso a los servicios públicos y la vuelta al hogar como centro de actividades de toda la familia han tenido un efecto de "refamilización" de los cuidados que recae de forma mayoritaria sobre las mujeres.

LOS CUIDADOS, EL GRAN RETO PARA EL EMPLEO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

A pesar de su carácter imprescindible para la continuidad de la vida y el funcionamiento de la economía, los empleos de cuidados son ocupaciones y actividades que no se asumen de forma equilibrada entre hombres y mujeres, sino que tienen un carácter feminizado de forma abrumadora, como se aprecia en las tablas 2 y 3, con porcentajes de mujeres siempre por encima del 75% y en torno al 80% y el 90%, tanto desde el punto de vista de las categorías ocupacionales como de las ramas productivas. Ello redunda en que no gocen del reconocimiento social ni económico que merecen. Por el contrario, son actividades y ocupaciones con bajos salarios y condiciones precarias de trabajo, como ejemplifican los servicios sociales, el sector de limpieza y el servicio doméstico.

TABLA 2
FEMINIZACIÓN DE LAS OCUPACIONES RELACIONADAS CON LOS CUIDADOS

ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA 2º TRIMESTRE 2023 (INE)	% MUJERES
33. Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas	78,4
H. Trabajadores de los servicios de salud y el cuidado de personas	77,9
56. Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	79,9
57. Otros trabajadores de los cuidados a las personas	95,2
91. Empleados domésticos	97,8
92. Otro personal de limpieza	83,9

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 3
FEMINIZACIÓN DE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD RELACIONADAS CON LOS CUIDADOS

ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA 2º TRIMESTRE 2023 (INE)	% MUJERES
Q3. Actividades sanitarias y de servicios sociales	76,3
86. Actividades sanitarias	73,1
87. Asistencia en establecimientos residenciales	83,3
88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento	82,6
96. Otros servicios personales	74,1
T. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	81,8

Fuente: Elaboración propia.

Merecen especial referencia las empleadas de hogar, en un 97,8% mujeres, con un considerable contingente de inmigrantes en condiciones de informalidad laboral y con enormes dificultades para atender a sus propios dependientes en España y en sus países de origen. Estas mujeres extranjeras constituyen la columna vertebral del servicio doméstico en España, como parte de una cadena transnacional de cuidados que se suele obviar en la mayoría de los análisis y agendas. En septiembre de 2022 se produjo un hecho histórico en materia de equiparación de derechos laborales y de Seguridad Social, incluyendo el acceso a la prestación por desempleo de este colectivo. Poner en valor este hito y extender el conocimiento de estos nuevos derechos entre las trabajadoras y las familias empleadoras es un paso importante para lograr su cumplimiento efectivo, ya que todavía una notable cantidad de empleadas de hogar continúa instalada en la informalidad laboral.

El desigual reparto por sexos del cuidado no remunerado consolida las brechas laborales de segregación horizontal y vertical. La conciliación mal repartida se refleja en menores salarios, peores contratos y jornadas, y se convierte en un "suelo pegajoso" para las mujeres y uno de los factores que ocasiona la brecha salarial de género. En la década pasada dicha brecha se mantenía en niveles superiores al 28% y, aunque gracias

al aumento del salario mínimo interprofesional se ha reducido considerablemente, todavía en 2021 el salario femenino medio —salario del empleo principal según la EPA— tendría que haber aumentado un 20,9% para igualar al masculino.

TABLA 4
BRECHAS DE GÉNERO EN EL MERCADO DE TRABAJO

ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA 4º TRIMESTRE 2022 (INE)	HOMBRES	MUJERES
Activos	52,71%	47,29%
Tasa de actividad +16 años	63,53%	53,59%
Tasa de empleo	68,4%	58,5%
Empleo total	53,65%	46,35%
Tasa de paro	12,87%	11,32%
Tasa temporalidad (asalariados)	15,5%	20,5%
Tasa de jornada parcial (asalariadas)	6,7%	21,56%
Empleos a jornada parcial	26,5%	73,5%
Por atender infancia o familia	6,6%	23,0%
Brecha salarial (EPA, 2021)		-20,9%

Fuente: Elaboración propia.

El reciente informe del Consejo Económico y Social de España (2022), *Economía, trabajo y sociedad. España 2022. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, analiza la diferente incidencia por sexos del empleo a tiempo parcial que, a pesar de cierta reducción, todavía representa el 21,6% del empleo femenino, por solo el 14,5% del masculino, particularmente entre las asalariadas del sector privado (27,4%). Es involuntario en más del 50% de los casos y predominan motivos de cuidados de niños y personas dependientes, así como otras obligaciones familiares o personales.

Los datos anteriores muestran con claridad la dimensión de una crisis agravada de los cuidados con fuerte impacto —presente y futuro— en nuestra sociedad y economía. Una crisis que, como se detalla en los apartados siguientes, ha de abordarse por dos vías paralelas,

complementarias e interconectadas en una perspectiva de mercado de trabajo no discriminatorio y empleos dignos. Por una parte, es necesario potenciar los servicios públicos de cuidados, con una estrategia integral dirigida tanto a quienes necesitan cuidados como a las personas que cuidan. Por otra parte, los servicios públicos de cuidados no serán suficientes para revertir la "refamilización" sin medidas que faciliten un reparto equitativo entre mujeres y hombres de los cuidados no remunerados que se prestan en el hogar, para lo cual es imprescindible la colaboración de las empresas y las instituciones implementando políticas de equilibrio familia-trabajo.

Todo ello ha de acompañarse de una estrategia de cambio cultural dirigida a reconocer el valor de los cuidados en la sociedad y la necesidad de su mejor distribución entre hombres y mujeres en todos los espacios. Una estrategia que se articule empezando desde el ámbito educativo y abarque asimismo los medios de comunicación. Para ello, es necesario redefinir el complejo y heterogéneo ámbito de los cuidados, a la vez invisibles y recurrentes, así como sus efectos sobre la desigualdad de género.

RECURSOS PÚBLICOS PARA LA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS

El informe *La pobreza de las mujeres en Europa* (Parlamento Europeo, 2022) plantea que se lleve a cabo una aproximación con perspectiva de género tanto a la transición digital como a la transición verde para conseguir que ambas no solo se traduzcan en mayor igualdad de género, sino también en menor pobreza para las mujeres en los años venideros. Garantizar el acceso en igualdad a servicios básicos, como la sanidad y la educación, implica mejorar la capacidad redistributiva de los Estados y el funcionamiento de los Estados de bienestar. Para ello, necesitamos una financiación adecuada, lo que depende de una fiscalidad justa y

progresiva.

Más allá del *mainstreaming*, de aplicar la perspectiva de género a todas las políticas, es necesario añadir a estas dos transiciones gemelas una "tercera transición, la transición de los cuidados y la igualdad de género" (Gálvez, 2020), que permita avanzar en la justicia social incluyendo los cuidados como un eje central de las políticas transformadoras. Sus objetivos serían, en primer lugar, resolver la falta de tiempo de las mujeres con servicios públicos de cuidado que liberen tiempo para ellas; en segundo lugar, revalorizar los empleos de cuidados, mejorar su cualificación, con habilidades digitales y adecuar sus niveles salariales al conocimiento y responsabilidades que conllevan; por último, los servicios públicos no serán suficientes sin medidas legislativas y acciones que faciliten un reparto equitativo por sexos del cuidado no remunerado que se presta en el hogar, lo que requiere la colaboración de las empresas y empleadores en general.

Una financiación pública generosa, al igual que ocurre con las transiciones gemelas digital y verde, es imprescindible para garantizar esta "tercera transición, trilliza de las dos anteriores" (Gálvez, 2020). Dicha financiación se ha de acompañar del desarrollo de indicadores específicos y de una métrica que permita recoger y reflejar adecuadamente las necesidades de cuidados, las grandes desconocidas, y contribuya a su mejor conocimiento, imprescindible para la necesaria transformación de esta compleja realidad. Este mayor conocimiento facilitará la tarea de sensibilización de la ciudadanía sobre la necesidad y rentabilidad de este tipo de gasto, de manera que se conciba el gasto público en cuidados como una inversión que estimula la educación, el empleo, la productividad y también la propia calidad de los cuidados, y contribuirá a eliminar la pobreza, incluida la de tiempo, mejorará la protección social y será clave para erradicar la discriminación de las mujeres. Así se entiende en el componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (PRTR), denominado Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo

de las políticas de inclusión (Gobierno de España, 2023).

La Estrategia Europea de Cuidados aprobada en diciembre de 2022 propone un aumento sustancial de la oferta de cuidados de calidad, asequibles y accesibles, que al tiempo mejore las condiciones de trabajo y el equilibrio vida/trabajo de las personas cuidadoras. Ello requiere revisar los Objetivos de Barcelona de educación y cuidado de la infancia establecidos en 2002 para ampliarlos y mejorar las posibilidades de participación laboral de las mujeres. La Comisión Europea ha acordado en la European Education Area Framework que, para 2030, al menos el 50% de la infancia menor de 3 años esté incluida en el sistema de cuidados y educación temprana, y el 96% de la infancia entre 3 años y el inicio de la educación obligatoria.

Se recomienda, asimismo, elaborar planes nacionales de cuidados de larga duración, que incluyan el incremento de la oferta, la profesionalización y calidad de los servicios y la ampliación de su cobertura geográfica, además de incorporar también el apoyo a las personas cuidadoras informales. Es necesario un gran esfuerzo de formación y mejora de la cualificación del personal de cuidados, calidad y seguridad de las condiciones de trabajo, atajando los estereotipos de género respecto a los cuidados. Para garantizar la efectividad de estas medidas, los planes nacionales se pueden financiar con fondos de la Unión Europea disponibles para tal fin.

NECESIDAD DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO DE LOS CUIDADOS Y PARA EL EQUILIBRIO VIDA-TRABAJO EN ESPAÑA

Los hábitos sociales y costumbres más arraigados son los más difíciles de superar, particularmente cuando benefician a un determinado grupo social o, como en este caso, a nada menos que casi el 50% de la población. Para contrarrestar de forma efectiva la extendida percepción

de que las mujeres realizan mejor que los hombres las tareas de cuidados y que, por tanto, son quienes deben hacerse cargo y conseguir que los hombres no se desentiendan tranquilamente de ellos, sino que participen de forma igualitaria, son necesarias medidas audaces que aborden los distintos problemas con un mismo planteamiento y dinámicas de acción. En suma, es necesario un plan estratégico de desarrollo de los cuidados que contribuya al equilibrio de género por la vía del equilibrio vida/trabajo.

El punto de partida de este plan ha de ser una aproximación con perspectiva de género tanto a la transición digital como a la transición verde, avanzando en la transición de los cuidados, para conseguir que las dos anteriores no solo se traduzcan en mayor igualdad de género, sino también en menor pobreza para las mujeres en los años venideros. Un plan con objetivos, medidas y recursos financieros para aplicarlas y un sistema de gobernanza que garantice el cumplimiento del mismo.

OBJETIVOS

- Resolver la falta de tiempo de las mujeres mediante servicios públicos de cuidado que liberen tiempo para ellas.
- Revalorizar los empleos de cuidados, mejorando su cualificación, dotándolos de habilidades digitales y, por supuesto, adecuando sus niveles salariales al conocimiento, habilidades y responsabilidades que conllevan para volver a hacerlos atractivos.
- Impulsar de manera efectiva que los cuidados no remunerados que se realizan en el hogar se compartan por sexo de forma equilibrada, con medidas legislativas tanto obligatorias como incentivadoras del reparto de tareas, para lo cual es imprescindible la colaboración de las empresas y de las instituciones en las que mujeres y hombres desempeñan su actividad laboral.

Los dos primeros objetivos constituyen en realidad la aplicación a nuestro país de la Estrategia Europea de Cuidados (Centro de Documentación Europea, 2022) aprobada en diciembre 2022, que propone:

Un aumento sustancial de la oferta de cuidados de calidad, asequibles y accesibles, que al tiempo mejore las condiciones de trabajo y el equilibrio vida/trabajo de las personas cuidadoras. Ello requiere:

- Revisar los objetivos de educación y cuidado de la infancia (Barcelona, 2002) para ampliarlos y mejorar las posibilidades de participación laboral de las mujeres.
- Elaborar planes nacionales de cuidados de larga duración, que incluyan el incremento de la oferta, la profesionalización y calidad de los servicios, la ampliación de su cobertura geográfica y, también, la inclusión del apoyo a las personas cuidadoras informales.
- Un gran esfuerzo de formación y mejora de la cualificación del personal de cuidados, calidad y seguridad de sus condiciones de trabajo, atajando los estereotipos de género respecto a los cuidados.

El tercer objetivo ha de partir de la aplicación completa de la Directiva Europea 2019/1158 sobre equilibrio familia trabajo, que persigue distribuir de manera equitativa los riesgos relacionados con la prestación de cuidados y mejorar la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, promoviendo un mejor reparto de las responsabilidades de cuidados con los hombres, por dos vías.

La primera se centra en los hombres, en el derecho al permiso parental, así como al establecimiento de incentivos para que se acojan también a otros permisos, excedencias y fórmulas laborales flexibles para cuidar.

La segunda, muy innovadora, considerando la perspectiva del ciclo de

la vida, reconoce que las personas trabajadoras pueden necesitar conciliar familia y trabajo en cualquier momento de su vida laboral, no solo cuando tienen hijos, sino también cuando tienen familiares enfermos o dependientes, creando nuevos derechos a excedencias y acuerdos de trabajo flexible.

Aunque en España contamos con permisos de paternidad iguales e intransferibles —que ha aprobado el actual Gobierno y están vigentes a partir del 1 de enero de 2021—, mientras que otros países de la Unión Europea no los tienen, nuestro país incumple otros aspectos de esta directiva. Por ejemplo, en cuanto al derecho a las excedencias por cuidado de familiares y especialmente las medidas de trabajo flexible (reducción de horas de trabajo, horario flexible, acuerdos de trabajo a distancia) está casi todo por hacer, ya que las que existen en España no se ajustan a la directiva. Es importante que estas medidas se configuren como derechos de la persona trabajadora y no como derechos de la familia (también teniendo en cuenta que serán las mujeres las que con mayor frecuencia las soliciten) y que se incluyan medidas de protección legal para quienes pidan o tomen fórmulas de trabajo flexible y permisos. Debiéramos igualmente avanzar hacia un permiso de maternidad/paternidad/adopción de 23 semanas iguales e intransferibles y acumulados al cien por cien.

RECURSOS

Garantizar el acceso en igualdad a servicios básicos, como la sanidad y la educación, implica mejorar la capacidad redistributiva de los Estados y el funcionamiento de los Estados de bienestar. Para ello, necesitamos una financiación adecuada, lo que depende de una fiscalidad justa y progresiva. Como se ha señalado y conviene insistir, es necesario concebir el gasto público en cuidados como una inversión que estimule la educación, el empleo, la productividad y también la propia calidad de los cuidados y que contribuya a eliminar la pobreza, mejorar la protección

social y que sea clave para erradicar la discriminación de las mujeres.

Para asegurar, sin embargo, la efectividad y sostenibilidad de una apuesta de este calado, se requiere de un plan estratégico de desarrollo de los cuidados y para el equilibrio vida-trabajo en España, al que se hace referencia en esas páginas. Un plan que aborde, de manera mucho más ambiciosa y holística, el reto de cuidar y recibir cuidados accesibles, asequibles y de calidad en contextos de igualdad de género. Un plan que puede recurrir al uso de los fondos estructurales, y en particular del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), este último consagrado como el principal instrumento de la Unión Europea para invertir en las personas y garantizar el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Pero, tal y como se define en la propia Estrategia Europea de Cuidados, "el acceso al FSE+ y el FEDER está condicionado a la existencia de políticas estratégicas nacionales". En ese sentido, y dado que la Comisión Europea y los Estados miembros establecen de forma común las prioridades, pero las actualmente vigentes (correspondientes a la programación para el periodo 2021-2027) se definieron previamente a la Estrategia Europea de Cuidados, sería indispensable proceder en España a una revisión del estado actual de la programación de estos fondos. Ello con el propósito de fortalecer los compromisos financieros en materia de cuidados, de manera concertada con las comunidades autónomas, pero, sobre todo, de aprovechar la oportunidad existente para armonizarlos bajo el paraguas de la estrategia articulada que se propone y que todavía continúa pendiente en nuestro país. En cualquier caso, el documento de estrategia del FSE+ en España ya recoge, como el noveno de sus objetivos específicos, el de "mejorar la igualdad y la oportunidad del acceso a unos servicios de calidad, sostenibles y asequibles; modernizar los sistemas de protección social y, en especial, promover el acceso a la protección social; mejorar la accesibilidad, la efectividad y la resiliencia de los sistemas de asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración". Asimismo, incorpora como uno de sus grupos destinatarios a "las personas con

responsabilidades familiares pertenecientes a grupos vulnerables, sobre todo, las familias monoparentales y personas que aportan el segundo ingreso familiar". Un buen punto de partida, por tanto, para crecer, proyectar e institucionalizar a largo plazo estos compromisos.

GOBERNANZA

Para articular adecuadamente la cada vez más necesaria Estrategia Estatal de Cuidados, urge la creación de un organismo intersectorial/interterritorial que se convierta en un espacio vivo de diálogo, intercambio, aprendizaje y coordinación de las políticas de cuidados en España, a la vez que lo conecte con la gobernanza europea en estos aspectos. Su tarea es clave para garantizar unos mínimos de inversión y un catálogo de prestaciones, de manera que no se produzcan disparidades territoriales en la calidad, profesionalización y cobertura de la atención a la infancia, los cuidados de larga duración o las condiciones de trabajo y remuneración de las personas cuidadoras, incluido el apoyo a quienes cuidan informalmente en los hogares. Es asimismo necesario articular políticas de tiempos que vayan más allá de propuestas sobre días u horas máximas de trabajo remunerado.

INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD ENTERA EN UN CAMBIO QUE NOS BENEFICIA A TODOS Y TODAS

La vinculación y el cuidado nos definen como especie. Estamos obligados a cuidar y necesitamos ser cuidados nosotros mismos. Es la base de la vida humana, lo que nos diferencia de todas las demás. No hay nada más importante que cuidar, ser cuidado, cuidarnos mutuamente y autocuidarnos. Y si no nos damos cuenta de ello, nos extinguiremos como especie. Sin embargo, su transcurrir en un flujo continuo y recurrente acaba por convertirlo en invisible a nuestros ojos, olvidando que se trata de un proceso vital que, por tanto, hemos de situar en el eje de una

agenda que no solo es de las mujeres, sino que ha de serlo del conjunto de la sociedad.

Experimentamos con claridad su importancia durante la pandemia de COVID-19, cuando los hogares se convirtieron en el epicentro de nuestra existencia y los servicios que se categorizaron como esenciales fueron los que nos permitieron alimentarnos, educar, sanar el cuerpo y la mente, cuidar de nuestros dependientes o mantener nuestros espacios públicos limpios y preservados, tareas que mayoritariamente recayeron en los castigados hombros de las mujeres. Hemos olvidado demasiado pronto esta gran lección y es preciso que no tengamos que esperar otra desgracia global para aprender el valor esencial de los cuidados y actuar en consecuencia.

Por este motivo, la transición de los cuidados ha de incorporar a otros actores y dimensiones, destacando el papel de las empresas, sindicatos, medios de comunicación, sector educativo, ciudades, asociaciones, etc., en una transformación estructural tan indispensable como compleja. Un elemento clave es la sensibilización permanente que promueva el cambio cultural para la valorización de los cuidados, con su incorporación como parte del currículo escolar, la adaptación de horarios de los servicios públicos y privados, y el estímulo y apoyo a las ciudades que cuidan. Trabajar con las empresas como agentes cruciales de cambio y gestión de la corresponsabilidad. Fortalecer las asociaciones y redes que trabajan en este campo. Reconocer y apoyar las experiencias innovadoras en el ámbito local. Incorporar a *influencers* y redes sociales a la causa de los cuidados con un enfoque juvenil. Promover una nueva relación con el tiempo, un recurso no renovable que tenemos que compartir y gestionar con mayor equilibrio. Y, por supuesto, continuar profundizando en el desarrollo de ideas y prácticas en las que los hombres asuman, cada vez más, y como parte esencial de su masculinidad, la corresponsabilidad y el privilegio que significa vivir más y mejor en una sociedad del cuidado, que quiere decir también una sociedad para la paz, el respeto, la empatía, la sostenibilidad ambiental y, por encima de todo, una sociedad para la

vida. Así pues, el verdadero objetivo que hay que lograr es convertir la de los cuidados en la primera transición, el vértice que da sentido y sustancia a todas las demás.

BIBLIOGRAFÍA

Cebrián, G. y Moreno, I. (2018): "Desigualdades de género en el mercado laboral", *Panorama Social*, nº 27.

Centro de Documentación Europea (2022): "Estrategia Europea de Cuidados para cuidadores y receptores de los cuidados", https://bitly.ws/33ukT, Junta de Andalucía, Universidad de Granada.

Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género (2022): *Informe sobre la pobreza de las mujeres en Europa*.

Consejo Económico y Social (2022): *Economía, trabajo y sociedad. España 2022. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España.

Durán, M. Á. (2018): *La riqueza invisible del cuidado*, Valencia, Universitat de València.

Eurofound (2022): "The COVID-19 pandemic and the gender divide at work and home", https://bitly.ws/ZEE6.

— (2022): "Living, working and COVID-19 in the European Union and 10 EU neighbouring countries", https://bitly.ws/ZEEx.

European Institute for Gender Equality (2022): "Gender Equality Index 2022: The COVID-19 pandemic and care", https://bitly.ws/ZEF5.

Gálvez Muñoz, L. (dir.) (2016): *La Economía de los cuidados*, Sevilla, Deculturas Ediciones.

— (2020): "Recuperación, transformación, resiliencia y cuidados", https://bitly.ws/ZEFG.

Gobierno de España (2017): "Inversión en familia e infancia en la Unión Europea sobre el PIB", https://bitly.ws/ZfGp.

— (2023): "Componente 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión", https://bitly.ws/ZEGm.

Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021): Documento Estrategia FSE+ 2021-2027, Documento Estrategia FSE+ 2021-2027.

Parlamento Europeo (2022): "Informe sobre la pobreza de las mujeres en Europa", https://bitly.ws/ZEGw.

Quinto, A. de; Hospido, L. y Sanz, C. (2020): "The child penalty in Spain", *Documentos Ocasionales*, nº 2017, Banco de España.

Unión Europea (2021): "Long Term Care Report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society", https://bitly.ws/ZEHj.

CAPÍTULO 5

TRANSICIÓN DIGITAL Y DESIGUALDAD TERRITORIAL

IGNACIO MURO BENAYAS

La transición digital es un vector decisivo que forma parte de este momento histórico en el que convergen, al menos, otras dos transiciones, demográfica y medioambiental, también de dimensiones descomunales. Todas ellas están modificando las relaciones territoriales norte-sur en su sentido más amplio y alterando los modelos de desarrollo conocidos.

Para ver sus implicaciones a nivel nacional, conviene hacer un breve repaso de cómo han evolucionado y están evolucionando los vectores estructurales que han definido y alimentado los modelos de relación territorial. Significa observar qué factores económicos y políticos definen el actual sistema de poder global y cómo ello condiciona unas nuevas pautas de desarrollo desigual en las regiones y en el interior de las ciudades.

SISTEMA MUNDO: VAIVENES EN LA CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DE LA RIQUEZA

La conexión entre leyes económicas, relaciones de poder y equilibrios territoriales fue el centro de muchos debates de los años setenta del siglo pasado agrupados bajo la denominación genérica de desarrollo desigual.

En ellos, se empezó a cuestionar la máxima del *mainstream* que aseguraba que "el subdesarrollo era la etapa previa al desarrollo".

Los datos afirmaban lo contrario: el subdesarrollo era una consecuencia estructural del capitalismo que deprimía unos territorios mientras concentraba en otros recursos y riqueza. Unos pocos países desarrollados acumulaban la actividad principal manufacturera mientras la mayoría, proveedores de materias primas, quedaban encerrados en los círculos viciosos de dependencia, originados por relaciones de intercambio desequilibradas con una relación de precios *input-output* que favorecía, año a año, a los países ricos. Cada vez más era necesario exportar más cantidad de materias primas para importar la maquinaria encargada de procesarlas. Tanto los flujos comerciales como los flujos financieros favorecían a los países del centro y acentuaban el desequilibrio en las relaciones internacionales.

Con el derrumbe del bloque soviético a finales de los ochenta ese paradigma saltó por los aires iniciándose un periodo conocido como globalización multilateral, caracterizado por el desplazamiento intensivo de actividad, trabajo y tecnología hacia las economías periféricas. El capitalismo ya no concentraba recursos, sino que los dispersaba. China y el sureste asiático empezaban a ser considerados la fábrica del mundo, especializada en salarios bajos y actividades intensivas en trabajo, y que absorbía buena parte del desarrollo industrial. El peso de los países occidentales (principalmente Estados Unidos y Europa Occidental) que se acercaba al 60% del PIB global en los años setenta, disminuyó rápidamente hasta situarse en el entorno del 40% en la primera década de este siglo. Como contrapartida, Asia (incluido Japón, sudeste asiático y China) pasó de aportar un 19% a superar el 40%.

Esa tendencia empezó a quebrar a comienzos del presente milenio. China se seguía caracterizando por una explotación intensiva del trabajo, pero asumiendo tareas de creciente cualificación capaz de producir productos y servicios avanzados. El informe de 2005 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) señalaba

que más de la mitad de las transnacionales que más habían invertido en I+D habían utilizado China, la India o Singapur para desarrollar sus programas. La transferencia de tecnología y el desplazamiento de centros de investigación, les permitía comenzar a mostrarse competitivos también en actividades de medio y alto valor, desde automóviles a trenes de alta velocidad, desde *software* a terminales tecnológicos o a nuevas energías y materiales.

La crisis de 2008 pone patas arriba el sistema financiero y abre una etapa en la que aparecen dibujados los posibles cimientos de un nuevo orden internacional. El creciente liderazgo de la economía digital y las grandes tecnológicas refuerza la concentración de poder en Estados Unidos, pero ello no alteraba todavía la lógica de los procesos industriales que se seguía deslocalizando hacia China y países de Asia.

El ascenso al poder del presidente Xi Jinping en China en 2013 significa el abandono definitivo de la política de perfil bajo y máxima prudencia que caracterizó la gobernanza china desde Deng Xiaoping. Por un lado, activa su política exterior mediante su programa de la Ruta de la seda (One Belt, One Road) que supone el mayor programa de infraestructuras de la historia al que se incorporan pronto 65 países. Al tiempo, con su programa Made in China 2025 manifiesta su voluntad de liderar la transición hacia la electrificación y la digitalización de la economía, lo que se traduce en el impulso a grandes corporaciones tecnológicas chinas: Lenovo, TikTok, Xiaomi, Alibaba y, sobre todo Huawei, líder en la tecnología 5G y también líder mundial de venta de equipos (desde 2014) y de móviles por encima de Apple y Samsung (2018). Las nuevas ventajas competitivas de China alteran los equilibrios geoestratégicos del mundo y anticipan los conflictos del orden mundial que conocemos. Las pugnas sobre la hegemonía mundial empiezan a depender, abiertamente, de las ventajas tecnológicas.

La llegada al poder de Donald Trump en Estados Unidos recupera los impulsos centrípetos del capitalismo de los años gloriosos con su campaña Make America Great Again, mientras inicia la batalla contra las

tecnológicas chinas con medidas directas sobre Huawei que, aunque lidere el 5G, muestra su dependencia de los sistemas operativos (Android) y los microprocesadores (Intel) de procedencia estadounidense.

La repentina crisis de la COVID-19 provoca inmediatamente el reconocimiento del Estado como actor económico de última instancia, como prestamista, proveedor y garante de actividad. La ruptura de las cadenas de suministro reclama un modo de producción con un centro de gravedad más próximo, propiciando una economía más autocentrada que supone un repliegue regional en la globalización económica que acentúa las fuerzas centrípetas.

Las relocalizaciones se incentivan mediante políticas públicas. La Unión Europea incentiva la fabricación de microprocesadores de última generación y las instalaciones de pilas eléctricas. Japón incorpora en sus paquetes de estímulo una abultada partida para subvencionar el retorno de compañías japonesas que fabrican en China. Los PERTE aprobados en España aspiran también a atraer las mejores tecnologías a nuestro país.

LA ECONOMÍA DIGITAL INCENTIVA EL NUEVO ECOSISTEMA URBANO

Una nueva reubicación de las cadenas de valor está en marcha y los países centrales quieren recuperar protagonismo en ese proceso.

A grandes rasgos, podríamos decir que, si la deslocalización de la industria tradicional al continente asiático había sido un vector esencial en la distribución territorial de recursos a nivel global, su complemento y contrapartida sería la concentración de poder y riqueza en torno a las grandes capitales, asociada a la economía de servicios, travestida de un nuevo tipo de industria de los intangibles que potencia la economía digital.

Mientras la revolución industrial descansaba en las regiones, considerado el espacio territorial que mejor agrupaba y describía las

ventajas comparativas de la especialización productiva, la presente globalización ha convertido las ciudades en el contenedor que mejor describe la nueva economía de servicios. Aunque las antiguas regiones industriales mantienen su peso, el nuevo marco global concentra, cada vez más, las actividades económicas centrales en torno a las grandes ciudades: Nueva York, Londres, París y, en nuestro caso, Madrid y, en mucha menor medida, Barcelona.

Esta concentración genera ventajas y desventajas que son explicadas recuperando las lógicas del modelo centro-periferia que explicaba el binomio desarrollo-subdesarrollo en los años setenta. Ese nuevo ecosistema urbano, en el que confluyen la presencia intensiva de las grandes corporaciones y la especulación urbanística, conforma los nuevos centros de poder que actúan como succionadores de buena parte de los recursos disponibles, sean de capital, energía o talento, que asociamos a la moderna economía de servicios de alto valor que potencia la economía digital. En paralelo, la lucha por las materias primas esenciales que alimentan el cambio tecnológico (del litio a diversas tierras raras) auguran una etapa de nuevas tensiones neocoloniales.

La llamada nueva geografía económica (Cuadrado Roura, 2020), corriente que encabeza Paul Krugman, aporta reflexiones e instrumentos para explicar la lógica de la localización de los recursos y la riqueza en el espacio en la moderna economía digital y enfatiza sobre los nuevos rendimientos crecientes que provocan las llamadas economías de aglomeración. Estas se entienden como los beneficios obtenidos por las empresas por localizarse en las cercanías de otras de sectores diversos y aprovechar los efectos de red como nuevas formas de economías de escala. La existencia de economías de aglomeración es determinante para explicar los vectores que hacen aumentar las ciudades en tamaño y población.

La aglomeración genera economías de escala por muchos motivos. Porque concentra zonas de alta demanda, porque facilita el acceso a bienes y servicios especializados, porque favorece un mayor despliegue

tecnológico y un mayor uso de recursos digitales y porque facilita la concentración de grandes poblaciones de trabajadores cualificados y bien retribuidos que intercambian conocimientos, ideas e información.

Las economías de aglomeración se retroalimentan en una alianza entre los centros corporativos del conocimiento con el capital inmobiliario y financiero. La capacidad de captación de las sedes de grandes corporaciones en las megaurbes está siempre acompañada de la presencia intensiva de capital financiero y de grandes grupos inmobiliarios. Esa amalgama es la que acentúa su comportamiento como nuevos centros de poder extractivos con "un efecto aspiradora sobre la riqueza de sus países" como expresaba un atractivo titular de *La Vanguardia* (Aragó, 2020).

Los primeros afectados por esas transformaciones son los propios habitantes de las megaurbes que sufren las primeras tensiones centro-periférica a escala local como consecuencia de la mutación de la idea de ciudad, mediante el fenómeno conocido como gentrificación. Los segundos afectados, como veremos más adelante, son las ciudades medianas de las regiones limítrofes, que sufren el expolio de sus recursos humanos y de capital con una intensidad creciente.

El cambio de mirada sobre las ciudades trastoca su esencia: de ser consideradas como soporte de la actividad humana y económica pasan a convertirse en productos, en una mercancía más. Esta ciudad-mercancía convierte el uso del suelo y la vivienda en los bienes más apetecidos como generadores de plusvalía a los inversores, que se asocia a la explotación turística, mediante el uso de la arquitectura, el patrimonio histórico, el diseño, el arte. Es la economía urbana en auge, posmoderna y centrada en el sector financiero y de servicios, que encuentra como protagonista en primer lugar a promotores inmobiliarios seguidos de una clase media con elevado nivel cultural y suficiente nivel de ingresos.

LAS DESECONOMÍAS DE ESCALA

EN LA AGLOMERACIÓN URBANA

Las nuevas desigualdades territoriales tienen su principal expresión en las tensiones vividas en el interior y la periferia de las ciudades, donde hoy se concentra el 56% de la población del planeta, pero que en 20 años acogerán al 70% de los habitantes del mundo.

Esas tensiones se manifiestan, principalmente, en un aumento de los alquileres, en general, y del coste habitacional en sus residentes tradicionales, en particular. Esto induce a que estos, incluidos el pequeño comercio y la pequeña empresa de servicios, abandonen el barrio y se afinquen en barrios periféricos. El abandono de capas populares y su migración a las periferias urbanas se convierte en una tendencia general en todo el mundo, que pasa a adquirir una importancia decisiva en urbes con gran relevancia económica o gran potencial turístico. El contrapunto más evidente es la marginación de zonas suburbiales que dependen cada vez más de recursos asistenciales y de la provisión de las políticas públicas.

Se trata de un conjunto de deseconomías que se agrupan bajo la consideración de paradoja urbana, que el BBVA (2019) sintetiza como efectos en cadena que se reproducen de forma directamente proporcional a la capacidad de atracción que ejerce el núcleo financiero-inmobiliario localizado en la almendra de cada ciudad.

1. En primer lugar, la aglomeración en las ciudades hace que los precios de venta y los alquileres de vivienda aumenten de precio. En España, según Idealista (2022), el precio de la vivienda se sitúa en algo más de 1.800 euros por metro cuadrado, destacando Madrid (con un precio cercano a los 3.000 euros) y más del triple (rondando los 10.000 euros) en zonas destacadas del barrio de Salamanca.
2. El elevado precio de las viviendas hace que las personas tiendan a moverse hacia las afueras, lo que a su vez incrementa los

tiempos de traslado y la congestión. En muchas grandes ciudades del mundo, como Londres, São Paulo o Lagos, con tiempos de desplazamientos diarios que se enmarcan entre las tres y las cinco horas diarias, este problema se convierte en el definitorio de la desigualdad.

3. La agotadora movilidad de ida y vuelta entre hogar y trabajo, los accesos desde los entornos suburbanos y la consiguiente aglomeración provocadas por el abastecimiento de los barrios inducen un aumento creciente del nivel de contaminación en los núcleos más densos de las grandes ciudades.
4. Finalmente, debido a la mayor desigualdad en la distribución de la renta que se observa en las ciudades, la proximidad a la riqueza y la mayor densidad de posibles víctimas, la tasa de conflictividad y criminalidad es, sin duda, mayor en las grandes áreas urbanas.

Estas deseconomías inauguran un nuevo ciclo de desigualdades de las que el pensamiento conservador obtiene una renta. Si descendiéramos al caso concreto de Madrid, veríamos un mapa reflejo de un modelo urbano compuesto por un núcleo central rodeado por diversos cinturones de autopistas basado en el típico modelo norteamericano. Ese urbanismo extenso es coherente con un planteamiento ideológico liberal que busca acentuar el perfil conservador de una clase media cuyas aspiraciones vitales descansan alrededor de pisos con piscina, impuestos bajos y colegios concertados.

ESPAÑA: VIEJOS Y NUEVOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

La lógica de las nuevas concentraciones urbanas empuja a nuevas desigualdades en la distribución regional de recursos.

Los desequilibrios territoriales han retroalimentado en la historia de España la dialéctica centro-periferia. El resultado ha sido la disputa permanente entre la centralización del poder político en Madrid alimentada por fuerzas centralistas, principalmente conservadoras, y la localización del poder económico en Cataluña y el País Vasco, representado por fuerzas nacionalistas.

La posibilidad de potenciar Madrid para convertirlo, también, en el centro de poder económico es un sueño centralista que solo ha empezado a ser posible en las últimas décadas. Ganó visibilidad en el esquema territorial soñado en los noventa por el presidente José María Aznar que imaginaba Madrid emulando a París y duplicando el peso poblacional y económico de Barcelona, mientras impulsaba a Valencia como polo periférico amigo para contraponer el liderazgo de Barcelona en el Mediterráneo.

Unificar poder económico y político significaba mantener o incluso potenciar en Madrid los privilegios institucionales que comporta la capitalidad. La experiencia de las primeras dos décadas de este milenio muestra que, efectivamente, la capital de España ha sabido cabalgar sobre los vectores económicos que favorecían a las grandes urbes a base de desarrollar un modelo de metropolización asistida, que ha sido potenciado por ventajas institucionales y fiscales, imposibles de contrarrestar desde las periferias.

Esa dialéctica ha actuado como una pinza que ha minusvalorado la contribución socioeconómica de buena parte del resto de las regiones del interior y periféricas.

La que se conoce como España vaciada es la consecuencia de dos momentos migratorios muy distintos. En primer lugar, responde al despoblamiento de la España rural de los años sesenta y setenta, originado por el típico proceso migratorio del campo a la ciudad asociado a la urbanización acelerada que han sufrido, de una u otra forma, todos los países. En nuestro caso, se trató de un proceso acelerado y brutal que afectó a obreros y campesinos y estuvo asociada a la "repentina"

mecanización del campo que trajo consigo el final de la autarquía franquista. Y tuvo como efecto indiscutible un aumento la productividad en los territorios afectados.

El segundo momento migratorio, desarrollado en los últimos 15 años, consiste en un despoblamiento asociado a la metropolización que ha beneficiado a Madrid y descapitalizado, sobre todo, a ciudades importantes cabeceras del desarrollo regional. En las dos últimas décadas se ha triplicado el flujo neto de población desplazada desde Valencia y Sevilla a Madrid y se ha duplicado el procedente de Zaragoza o Pamplona.

Grandes ciudades, con una renta alta, pierden población porque no pueden ofrecer los empleos que solo existen en la capital del país (Jorrín, Zuil y Escudero, 2019). La extraordinaria acumulación de recursos privados y públicos en torno a Madrid, que ha permitido superar a Cataluña en tamaño económico, forma parte de esa tendencia general que favorece a las grandes capitales de Europa y de todo el mundo.

La cuestión es que Madrid (y en mucha menor medida Barcelona) ya no atrae a población campesina sin estudios, sino que se lleva a la población clave, los jóvenes cualificados, un cambio crucial que define el perfil viciado de las nuevas relaciones territoriales caracterizada por una fuga de cerebros. La descapitalización humana de las zonas periféricas agudiza las carencias de productividad de su modelo productivo mientras alimenta los procesos de acumulación en las áreas metropolitanas receptoras.

El 40% de los empleos de alto nivel tecnológico creados en España en la última década se concentran en la Comunidad de Madrid (BBVA, 2016). Ese rasgo le permite consolidarse como una economía de servicios de alto valor, con un porcentaje de ocupaciones de cuello blanco altamente cualificadas, que supera el 48%, a mucha distancia de Euskadi (36,6%), Catalunya (34,7%), Cantabria (34,5%) y Navarra (34,1%).

Se trata de un modelo de crecimiento que tiene claramente tintes extractivos en la medida que succiona negocios, rentas y talento de buena

parte de España.

La pandemia y el caos social provocado por la paralización de la actividad alimentó el sueño del teletrabajo como solución para revitalizar ciudades y pueblos periféricos al núcleo central. De alguna forma, la economía digital que estaba incentivando la concentración de inteligencia en las grandes urbes podría provocar también un factor compensatorio a base de flexibilizar los traslados de residencia.

Mientras las grandes empresas incentivaban esa forma de trabajo a distancia parecía posible imaginar que las nuevas pautas modificaran las decisiones residenciales y que ello arrastrara la localización de empresas en espacios hasta ahora desfavorecidos. Desgraciadamente, la vuelta a la "normalidad" y la decepción sobre los incrementos de productividad en el trabajo desde casa está patrocinando el retorno a pautas presenciales en las empresas con mayor peso de trabajadores asalariados. Solo determinados colectivos de trabajadores del conocimiento autónomos mantienen soluciones de teletrabajo.

LA ESPAÑA FEDERAL, UN PASO IMPRESCINDIBLE PARA FOMENTAR LOS REEQUILIBRIOS TERRITORIALES

La dinámica descrita solo puede ser combatida desde nuevos planteamientos territoriales que resuelvan el fondo de los desequilibrios. Como ya hemos visto, lejos de desarrollarse planteamientos federalizantes que impulsen la versión más cooperativa del Estado de las autonomías, en las dos últimas décadas se han agudizado las tensiones territoriales, potenciadas, entre otras cosas, desde una metropolización de Madrid desde planteamientos ideológicos.

El impulso a una metropolización potenciada por el factor capitalidad es la forma en que las lógicas centralistas, alimentadas principalmente por la derecha tradicional, han compensado los rasgos federalizantes del Estado de las autonomías que la izquierda ha dejado dormir.

Aún más. La concentración de poder político y económico sobre un territorio tan pequeño es tan descabellada que tiene efectos devastadores sobre la estabilidad del sistema político y, en particular, de las estructuras partidarias. No es solo porque potencia la corrupción, sino porque las organizaciones se ven sometidas a una presión extra que impulsa el fraccionamiento. De hecho, no solo el PP, sino el PSOE o los grupos a su izquierda han sufrido las mayores crisis en sus organizaciones de Madrid.

Completar la perspectiva federal del Estado supondría acentuar un marco más cooperativo, pero, ante todo, debería incluir el cambio de la forma jurídica de Madrid, como capital, para adaptarla a la de "distrito federal". Un distrito federal es un territorio que está bajo soberanía de un Estado federal sin ser parte de ningún Estado o provincia integrante de la federación. Que continúe "como si fuera un territorio más" es fuente de tantas desigualdades que llegaría un momento en que hasta los nacionalismos periféricos, hasta ahora contrarios a la lógica federal cooperativa, se replantearían su posición al respecto.

El objetivo de ese cambio sería evitar que los intereses particulares de la comunidad donde se ubican las instituciones del Estado dificulten el equilibrio de la gobernanza del país. Un peligro que, como indican muchos síntomas empieza a corroer nuestra democracia. La pugna entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid con el del Estado empieza a estar plagado de deslealtades que las hacen cada vez más peligrosas.

Solo una solución institucional que, por ley, fomente la cooperación entre entes territoriales podrá contrarrestar las tendencias de fondo que vuelven a favorecer la concentración de recursos en unos pocos centros de poder aupados por las nuevas economías de aglomeración.

BIBLIOGRAFÍA

Aragó, L. (2020): "Las capitales europeas aceleran el efecto aspiradora de la riqueza de sus países", *La Vanguardia*, 13 de octubre.

BBVA (2016): *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*, IVIE y Fundación BBVA.

— (2019): "¿Sabes cuál es el efecto de las economías de aglomeración y de escala en la ciudad?", https://bitly.ws/ZF2T.

Cuadrado Roura, J. R. (2014): *¿Es tan nueva la nueva geografía económica?*, Madrid, Universidad de Alcalá.

Jorrín, J.; Zuil, M. y Escudero, J. (2019): "La metropolización de Madrid vacía las provincias ricas de España", *El Confidencial*, 27 de septiembre.

Manera, C. (2013): *The Great Recession. A Heterodox View*, Londres, Sussex-London School of Economics.

— (2015): *La extensión de la desigualdad. Austeridad y estancamiento*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Manera, C. *et al*. (2021): "Capital productivity and the wage share in the United States: a keynesian approach", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 41.

Mazzucato, M. (2021): *Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo*, Madrid, Taurus.

Milanovic, B. (2020): *Capitalismo nada más*, Madrid-Barcelona, Taurus.

Minqi, L. (2007): "Capitalism with zero profit rate? Limits to growth and he law of the tendency for the fate of profit to fall", informe nº 2007-05, University of Utah.

Minsky, H. (2008): *Stabilinz an Unstable Economy*, Nueva York, MacGraw Hill.

Mirrlees, J. *et al*. (2010): *Dimensions of Tax Design*, Oxford, Oxford University Press.

Moore, J. (2020): *El capitalismo en la trama de la vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Okun, A. (1970): *The Political Economy of Prosperity*, Washington, Brookings Institution.

Pettifor, A. (2014): *La producción del dinero. Cómo acabar con el poder de los bancos*, Barcelona, Los Libros del Lince.

— (2017): *La producción del dinero*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Piketty, T. (2013): *Le capital au XXIème siècle*, París, Seuil.

— (2019): *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto.

— (2020): *¡Viva el socialismo!*, Barcelona, Deusto.

Pilling, D. (2019): *El delirio del crecimiento*, Madrid-Barcelona, Taurus.

Pinker, S. (2018): *En defensa de la Ilustración*, Barcelona, Paidós.

Reinhart, C. y Rogoff, K. (2013): "Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten", https://bitly.ws/ZIwt, FMI.

Rodrik, D. (2019): *Hablemos claro sobre el comercio mundial*, Barcelona, Deusto.

Sanchís, M. (2014): *El fracaso de las élites. Lecciones y escarmientos de la Gran Crisis*, Barcelona, Pasado & Presente.

Schiller, R. (2021): *Narrativas económicas*, Barcelona, Deusto.

Schui, F. (2014): *Austerity. The Great Failure*, New Haven-Londres, Yale University Press.

Shaikh, A. (2010): "The first great depression of the 21st century", *Socialist Register*, vol. 47, nº 47.

— (2016): *Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

Stiglitz, J. (2012): *El precio de la desigualdad*, Madrid, Taurus.

Tapia, J. A. (2017): *Rentabilidad, inversión y crisis. Teorías económicas y datos empíricos*, Madrid, Maia Ediciones.

TEPPER, J. (2020): *El mito del capitalismo*, Barcelona, Roca Editorial de Libros.

VAROUFAKIS, Y.; HOLLAND, S. y GALBRAITH, J. (2013): "A modest proposal for resolving the Eurozone Crisis", *Intereconomics*, vol. 47, nº 4.

WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2009): *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid, Turner.

WOLF, M. (2023): *La crisis del capitalismo democrático*, Barcelona, Deusto.

ZUCMAN, G. (2014): *La riqueza oculta de las naciones*, Barcelona, Pasado & Presente.

CAPÍTULO 6

ALGUNOS PROBLEMAS SOCIALES RELACIONADOS CON LA DEMOGRAFÍA

JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ CORDÓN

Los temas que se tratan a continuación, relativos a nuestra situación demográfica, tienen en común el plantear un cierto cambio de estrategia por parte de la izquierda. Hasta ahora, el debate sobre la inmigración, la natalidad o las pensiones se ha desarrollado mayormente en un marco trazado por la derecha. En materia de inmigración, los Gobiernos progresistas se han situado con frecuencia a la defensiva, intentando demostrar firmeza, defendiendo sus ventajas, pero sin reivindicar con suficiente fuerza su necesidad. Pero son tal vez las pensiones el ámbito donde más claramente, y durante décadas, la izquierda ha asumido el postulado de los "expertos", ligados a los intereses financieros privados, que se resume en afirmar sin descanso que el futuro de las pensiones está en peligro si no se toman medidas, todas orientadas a rebajar las prestaciones. Por fortuna, sobre esta importante cuestión, el Gobierno de coalición actual ha conseguido poner en marcha, por primera vez en la historia de nuestro sistema público, una reforma basada en una adaptación de los ingresos a los compromisos actuales y futuros cuando, hasta ahora, la regla había sido exclusivamente reducir el gasto[3]. La reforma goza del acuerdo de los sindicatos y ha sido aceptada por Bruselas, pero no es una sorpresa que la patronal la rechace, como

tampoco lo es que los “expertos”, hasta ahora dedicados a inventar o propagar fórmulas diversas para reducir las pensiones, se hayan lanzado a una crítica virulenta de unos cambios que, por primera vez, protegen a los pensionistas y a los trabajadores que ahora cotizan, en vez de favorecer el jugoso negocio de los planes privados.

Si algo demuestra esta reforma de las pensiones es que otra política es posible y que los obstáculos para llevar a cabo cambios progresistas son sobre todo ideológicos. Nuestro grupo (Economistas Frente a la Crisis) ha contribuido no poco a despejar el terreno, mediante el cuestionamiento de muchos de los argumentos sobre los que se apoyaban los “recortadores”, como se puede constatar en los numerosos artículos sobre diversos aspectos del problema de las pensiones publicados en su blog[4]. Es hora de que, en estas cuestiones de gran trascendencia, la izquierda elabore o profundice un discurso no contaminado por el marco ideológico dominante. Un discurso más proactivo que desemboque en políticas para seguir garantizando al menos el poder adquisitivo de los pensionistas y el futuro de los que cotizan actualmente. También es necesario legitimar y acoger debidamente la necesaria inmigración e integrar a una juventud que ahora no puede crear una familia propia y tener hijos.

EL INEXISTENTE DECLIVE DEMOGRÁFICO

Actualmente, en ningún país de la Unión Europea (UE) la fecundidad alcanza el promedio de 2,05 hijos por mujer (gráfico 1), nivel que, si se mantiene indefinidamente, permite que la población permanezca constante.

El llamado nivel de reemplazo se refiere en realidad a la descendencia final de las generaciones: en promedio, cada mujer debe, al final de su vida reproductiva, haber alumbrado al menos una mujer (o sea algo más de dos hijos) para que la cadena no se interrumpa[5]. Según datos de la Human Fertility Database[6], para la generación nacida en 1976 (última

para la que se dispone de datos) solo Irlanda en la Unión Europea supera el promedio de 2,05 hijos por mujer. En España, la generación de 1953 fue la última que supero ese nivel y en la más reciente con datos (1976) el promedio es de 1,346. Al umbral de reemplazo, además de la citada Irlanda, solo se acerca Francia que, desde la generación de 1969, oscila en torno a 2. A pesar de la muy baja mortalidad, casi nula en el periodo reproductivo, el crecimiento natural (diferencia entre el número de nacimientos y el de defunciones) tiende a disminuir hasta ser negativo. Esta tendencia se acentúa a medida que pasa el tiempo, cuando llegan a la edad reproductiva las generaciones escasas. Por ejemplo, desde 2009 el número de mujeres entre 20 y 45 años disminuye en España, lo que acentúa el efecto de la baja fecundidad sobre los nacimientos efectivos.

GRÁFICO 1
PROMEDIO DE HIJOS POR MUJER EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Eurostat.

A pesar de lo anterior, en ninguno de estos países, se han producido las consecuencias temidas ni sobre el crecimiento demográfico ni sobre la

oferta potencial de trabajo (población en edad de trabajar) gracias a la inmigración. En España, la fecundidad es especialmente baja y tardía desde principios de los ochenta del siglo pasado, pero el déficit de nacimientos ha sido compensado, casi matemáticamente, por un saldo migratorio positivo.

UN NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN ESPAÑA

Entre 1981 y 2000, la población pasó de 37.635.387 personas a 40.470.178 (una tasa de crecimiento del 3,8‰ anual). En las dos décadas siguientes, la tasa de crecimiento se elevó al 7,3‰ anual, cuando la población alcanzó la cifra de 47.496.903 personas en 2022[7]. La clave de esta evolución ha sido la inmigración, a la que se debe el 90% del crecimiento desde principios de este siglo (tabla 1).

TABLA 1
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE ESPAÑA (1981-2022) Y PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO (2022-2072)

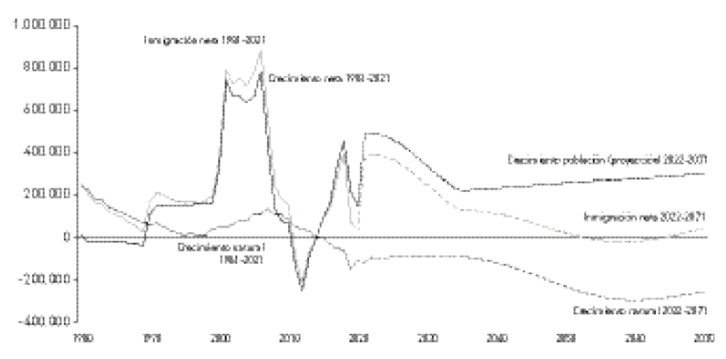
	CRECIMIENTO TOTAL	CRECIMIENTO NATURAL	SALDO MIGRATORIO	CRECIMIENTO TOTAL	CRECIMIENTO NATURAL	SALDO MIGRATORIO
PERIODO	CIFRAS ABSOLUTAS EN EL PERIODO			TASA MEDIA ANUAL POR MIL		
1981-2000	2.834.791	1.728.747	1.106.044	3,8	2,3	1,5
2000-2022	7.026.725	709.480	6.253.147	7,3	0,7	6,5
2022-2050	5.427.928	-3.286.217	8.712.904	3,8	-2,3	6,1
2050-2072	25.547	-6.033.355	6.056.600	0,0	-5,7	5,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

En cuanto al futuro, nada indica que las cosas vayan a cambiar. De todos modos, un salto adelante de la fecundidad, hoy poco probable, tardaría 20 años en empezar a repercutir sobre la población en edad de

trabajar. En sus últimas proyecciones, el INE prolonga hasta 2050 y 2072 un modelo de crecimiento demográfico basado en la inmigración, con una fecundidad que apenas sube[8]. Nuestra demografía depende ahora, y seguirá dependiendo, del saldo migratorio, como se puede observar en el gráfico 2.

GRÁFICO 2
COMPONENTES DE LA VARIACIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN DE ESPAÑA (1981-2021) Y PROYECCIÓN (2022-2071)

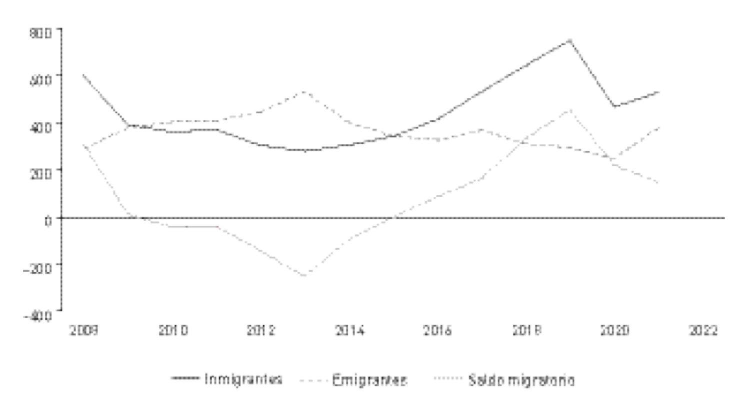


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

El crecimiento natural es negativo desde 2015 y según las citadas proyecciones del INE, permanecerá negativo hasta el horizonte final de la proyección, en 2072. A pesar de todo, siempre según el INE, la población española seguirá creciendo a un ritmo decreciente hasta aproximadamente 2050, año a partir del cual permanecerá constante. En el gráfico 2 se puede ver que, mientras la evolución proyectada presenta una gran regularidad, debido al método proyectivo, la evolución observada entre 1990 y 2021 es muy irregular y fuertemente dependiente del nivel, muy variable, del saldo migratorio en cada año. Esto se debe a que ese saldo depende a su vez, fundamentalmente, de la situación del mercado de trabajo y refleja, en buena parte, los altos y bajos de la situación económica. La dependencia de nuestra demografía de la evolución económica a través del mercado de trabajo es una característica del nuestro nuevo modelo de crecimiento demográfico, con irregularidades que la proyección no puede reflejar pero que aparecerán,

sin ninguna duda, en el futuro.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA (2008-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

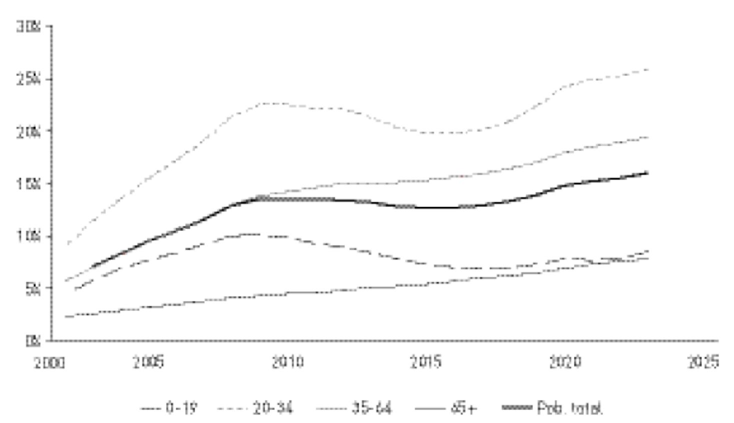
Es necesario tener en cuenta, además, que este saldo migratorio es el resultado de importantes flujos de entradas y salidas, muy ligados al ciclo económico. Entre 2008 y 2021, el saldo mínimo, negativo, de -252.000, se produjo en 2013, cuando llegaron 280.000 inmigrantes y emigraron 532.000 personas. El máximo, en 2019, fue de 454.000, resultado de 750.000 llegadas y 296.000 salidas (gráfico 3). En todo el periodo 2008-2021 llegaron 6,296 millones de personas y salieron 5,136 millones, lo que arroja un saldo de 1,16 millones de entradas netas. Según datos provisionales del INE, en el primer trimestre del año 2022, parece que se superará el nivel prepandémico, con un saldo migratorio en torno a 479.000 personas. Quienes emigran son, casi en su totalidad (en torno al 90%), personas nacidas fuera de España, todos inmigrados, por tanto, son cifras que revelan la alta movilidad existente en la población de origen extranjero. La realidad resulta mucho más compleja de la que reflejan los saldos anuales. En momentos de crisis económica, como en torno a 2008, se suman los efectos del aumento de la emigración y de la disminución de las llegadas, lo que altera no solo el número, sino también la composición por sexo, por edades y por nivel de cualificación de la población de origen extranjero.

LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO

Es necesario mejorar el conocimiento del hecho migratorio, en toda su complejidad, así como de los cambios que originan el aumento de la población de origen extranjero y su desigual distribución. Aquí nos limitaremos a señalar que bajo la moderada y regular evolución del porcentaje que en el conjunto de España representa la población proveniente de la inmigración se esconden grandes diferencias según la edad y según el territorio de residencia.

El gráfico 4 muestra, en primer lugar, que el peso de la población nacida en el extranjero difiere mucho según la edad, siendo mucho mayor en las edades activas, particularmente ente los más jóvenes.

GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE PERSONAS NACIDAS EN EL EXTRANJERO EN CADA GRUPO DE EDAD EN ESPAÑA (2002-2022)

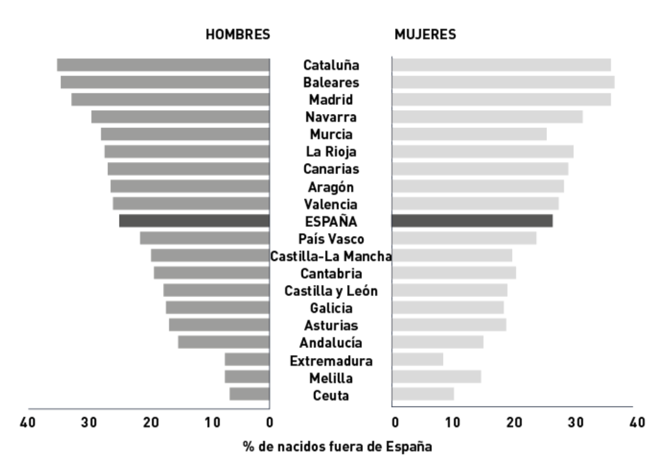


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Los inmigrados representan en 2022 más de la cuarta parte de la población de jóvenes adultos (20-34 años) y casi un 20% de los adultos maduros (35-64 años). Además, el grupo más joven es el que se ve más afectado por la evolución económica, como era de esperar al tratarse de personas que no han tenido tiempo de consolidar su vinculación con el empleo. Contrasta esta fuerte presencia en la población en edad de trabajar con su escaso peso en la población dependiente (representan el

8,5% de los menores de 20 años y el 7,8% de los de 65 o más años). Así, cuando hablamos de los graves problemas que sufren los jóvenes en España, convendría no olvidar el fuerte componente de inmigrados en esa población. No hay dudas de que, tanto en el ámbito del trabajo como en el de la vivienda, estos presentan singularidades que deben ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas orientadas a ese grupo de edad.

GRÁFICO 5
PROPORCIÓN DE NACIDOS FUERA DE ESPAÑA A 1 DE JULIO DE 2022
ENTRE LOS JÓVENES DE 20 A 35 AÑOS SEGÚN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE RESIDENCIA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Es sabido que la distribución territorial de los inmigrados es muy desigual y resulta mucho más visible cuando se combina con su mayor presencia entre los activos. Si tomamos el grupo de jóvenes adultos (20-34 años) en 2022, las diferencias entre comunidades autónomas son muy considerables. En Extremadura, representan un porcentaje muy inferior a la media de toda España: 7,4% entre los hombres y 8,6% entre las mujeres. En el otro extremo, en Cataluña, más de un tercio de los jóvenes de 20 a 35 años en 2022 proviene de la inmigración: 35,3% entre los hombres y 36,5% entre las mujeres. El gráfico 5 muestra la situación en cada comunidad autónoma en 2022 desglosada por sexo.

ADAPTACIONES A UNA INMIGRACIÓN NECESARIA

Es fácil concluir de todo lo anterior que los países europeos necesitan que lleguen inmigrantes para, al menos, mantener su población. Esta necesidad se hace más visible y urgente cuando el efecto de la baja fecundidad llega a las edades de actividad y se produce una disminución de la población en edad de trabajar, es decir, de la oferta potencial de mano de obra.

Puede afirmarse que España no tiene un problema demográfico, siempre que puedan llegar inmigrantes. Lo cual no va a impedir un cierto envejecimiento de la población, esencialmente debido a la mayor longevidad, pero los vaticinios catastróficos de los recortadores del gasto público dejan de ser creíbles. El problema más grave es que el rechazo de la inmigración se ha erigido, junto al antifeminismo, en el principal caballo de batalla de la ultraderecha, con una fuerte permeabilidad hacia la derecha más tradicional. Aunque la fuerza del discurso antiinmigración es menor que en otros países de nuestro entorno, ha logrado convencer, o hacer dudar, a un número alarmante de ciudadanos, que lo muestran con su voto a la extrema derecha. En muchos países de Europa, la actitud de los partidos democráticos ante la inmigración tiende a basarse en la prudencia, por el miedo a perder votos. En esta materia, sus propuestas políticas carecen de la claridad y la determinación necesarias, si es que no llegan a estar peligrosamente contaminadas.

Sería aconsejable abandonar la defensiva y el retraimiento, emitiendo mensajes claros, a la vez que se desarrolla una pedagogía eficaz, no solo sobre las ventajas de la inmigración, que son muchas, sino sobre su absoluta necesidad para que nuestros países funcionen. A las derechas, que predican la amenaza a las “esencias patrias” y la supuesta competencia que sufren los españoles en lo laboral y en lo social por parte de los extranjeros pobres, habría que decirles que rechazar la inmigración es precisamente atentar contra los intereses de España. La batalla ideológica, inevitable, debe ser planteada en nuestro terreno si se

quiere ganar. Pero también es necesario que el flujo de llegadas sea ordenado, sin que desborde coyunturalmente la capacidad de absorción del mercado de trabajo, más reducida en España que en otros países de la Unión Europea, o la capacidad de integrar debidamente a los que llegan. La imperiosa necesidad de inmigrantes, por razones demográficas, pero cuya llegada depende de la situación del mercado de trabajo, hace más necesario que nunca que se desarrollen políticas activas de empleo, dotadas de recursos suficientes, para reducir el enorme paro de nuestro país, especialmente el de larga duración. Se evitará de esta manera, además, que el desempleo pueda ser utilizado, torticeramente o de buena fe, para oponerse a la llegada de inmigrantes.

Las ventajas de la inmigración son muy numerosas. Por citar algunas: llegan directamente al mercado de trabajo sin que el coste de su crianza y formación haya recaído en el país de destino; los que llegan son más jóvenes que la media de la población, provocando un rejuvenecimiento demográfico; inmigran personas en edad de actividad, casi sin dependientes y la tasa de actividad y de ocupación en este colectivo es siempre superior a la de los autóctonos. Además, al menos durante un tiempo, su fecundidad es mayor que la de los nacidos en España. Pero es necesario ser conscientes de que esta aportación demográfica y económica no puede salir gratis. Son necesarias políticas y recursos que optimicen la inserción en la economía y en la sociedad españolas de los nuevos ciudadanos, entre otras razones, para reducir la excesiva movilidad del colectivo inmigrado y evitar el enquistamiento de situaciones de precariedad social y laboral, nefastas para los interesados y para su aceptación por el resto de la población española. Acceso a la educación, acceso a la vivienda y vigilancia de las condiciones laborales son los principales instrumentos de una política activa en favor de los inmigrantes. Uno de los obstáculos es que la situación general, en particular la de los jóvenes, se ha deteriorado de tal manera que cualquier política que beneficie especialmente a los inmigrantes será percibida como un agravio por los que sufren la precariedad laboral y la

imposibilidad de acceder a una vivienda y que soportan el progresivo deterioro de los servicios públicos esenciales como la sanidad.

Lo característico del caso de España es que la cruzada antiinmigración la protagonizan dos partidos que representan todo el arco de la derecha política, mientras que en otros países de Europa la practican casi exclusivamente partidos de ultraderecha inicialmente marginales, aunque posteriormente se hayan afianzado e incluso llegado al Gobierno. Sin embargo, no es probable que el principal partido de la derecha en España, que representa a los poderes económicos que más se benefician de la inmigración, pueda mantener por mucho tiempo esa actitud, sobre todo si la recuperación económica se afianza sin cambio de modelo productivo. El oportunismo que ha llevado a plantear algunas batallas políticas en torno a la cuestión migratoria podría tener un efecto bumerán.

En resumen, es necesario emprender políticas que permitan la adaptación a este nuevo modelo, en el que los flujos de entradas y salidas juegan un papel central, tanto para la evolución demográfica como para el mercado de trabajo. Pero también debemos preguntarnos si el recurso a la inmigración como forma principal de alimentar la población implica que la baja fecundidad deja de ser un problema que nos deba preocupar.

LA BAJA FECUNDIDAD COMO SÍNTOMA

Aunque no tengan los efectos nocivos con los que algunos amenazan, el retraso y el bajo nivel de la fecundidad denotan problemas sociales graves. En primer lugar, reflejan la pésima situación de los jóvenes, incapaces, en su mayoría, de encontrar un trabajo decente y de acceder a una vivienda. Tardan mucho en independizarse de sus padres y la fecundidad hasta los 25 años es prácticamente nula. Cuando consiguen emanciparse y crear una familia, necesitan dos sueldos para sobrevivir y entonces las enormes dificultades para conciliar la crianza de hijos con una actividad profesional los obliga a retrasar o a renunciar al hijo que

muchos desearían tener. El cuidado de los hijos y de los dependientes, que antes recaía prácticamente en exclusiva sobre las mujeres, dedicadas a tiempo completo a un trabajo socialmente oculto, no ha emergido como el verdadero coste social que es y sigue recayendo, con demasiada frecuencia, sobre ellas, aunque tengan un trabajo remunerado a tiempo completo. Ni los hombres han sido capaces de asumir su parte de responsabilidad en la crianza de los hijos y en el cuidado de los dependientes ni existen políticas públicas adecuadas y suficientes para favorecer la conciliación entre las obligaciones familiares y las laborales, todavía mayoritariamente a tiempo completo y con escasa flexibilidad de horarios. La ampliación del permiso de paternidad exclusivo para los hombres es una medida, introducida por el actual Gobierno progresista, que, simbólica y prácticamente, contribuye tanto a la igualdad de género como a facilitar la conciliación.

Así, las políticas que más van a favorecer la natalidad son la mejora de las condiciones laborales y del salario de los jóvenes, la mayor facilidad para el alquiler o la compra de una vivienda, sin que exija un sacrificio desproporcionado, y la organización y financiación de formas de conciliación que permitan a las mujeres desarrollarse profesionalmente y ser económicamente autónomas sin tener que renunciar a una familia. Hoy por hoy, la necesidad más apremiante es mejorar la oferta de guarderías públicas y gratuitas en número suficiente. Las políticas natalistas que suele promover la derecha además de estar fundamentadas en la falsa premisa de que son una forma de contrarrestar el envejecimiento consisten sobre todo en subvenciones y menos en servicios. Unas políticas cuya ineficacia ha sido ampliamente probada.

BLINDAR LAS PENSIONES Y REDUCIR LA BRECHA DE GÉNERO

El discurso de los que abogan por recortar las pensiones se ha centrado,

durante muchos años, en fomentar el miedo al envejecimiento y al declive demográfico. Sin embargo, como hemos visto, la población española ha venido creciendo prácticamente sin interrupción y la proporción de personas mayores está hoy por debajo de la media de la Unión Europea. En realidad, los problemas que amenazan los sistemas de pensiones públicos son la progresiva contracción de la masa salarial debido a la llamada moderación salarial y a la precariedad, así como al impacto sobre el número de cotizantes que tienen las crisis económicas. Hay que incluir también la maduración de nuestro relativamente reciente sistema público, que atiende, cada vez en mayor número, a jubilados con carreras laborales muy largas o completas. Un aspecto de esta maduración es la próxima llegada de un gran número de mujeres a la edad de jubilación (el auge de la actividad femenina se inicia a partir de la mitad de los años ochenta) que habrán cotizado cada vez más tiempo y que viven más años que los hombres en situación de pensionistas. Así, los intentos de rebajar las pensiones futuras, por múltiples vías, que la reforma promovida por el Gobierno de coalición ha venido a frenar, habrían afectado sobre todo a las mujeres. En todo caso, son las mujeres las primeras interesadas en la solidez de nuestro sistema público, ya que los planes privados de pensiones resultan netamente menos rentables para ellas debido a su mayor esperanza de vida. Por el mismo ahorro en un fondo de pensiones privado, una mujer recibirá cuando se jubile una pensión mensual sustancialmente menor que un hombre, sin contar con la inseguridad, que alcanza a todos, ligada a los activos financieros que respaldan ese tipo de ahorro.

Junto a estas circunstancias, un reflejo de la incorporación, tardía pero intensa, de las mujeres al mercado de trabajo, existe una brecha de género muy notable, una brecha en pensiones, como existe la brecha salarial, de la que en buena parte proceden las diferencias de género en materia de pensiones. La situación de inferioridad de las mujeres en el mercado de trabajo incluye no solo la brecha salarial en sentido estricto (no se practica el principio de “a igual trabajo, igual salario”). Se añade

que las mujeres ocupan los trabajos peor remunerados, con mayor incidencia del tiempo parcial y de la precariedad, sin duda, porque se las ve todavía como unas trabajadoras circunstanciales, cuyo ámbito natural es la casa y los cuidados. A este efecto indirecto, que alimenta la discriminación, se une el peso concreto de las responsabilidades de cuidado, que compiten con el recorrido profesional y afecta muy negativamente a las mujeres, que acaban con carreras de cotización entrecortadas de lagunas. Este cúmulo de obstáculos que se opone a la igualdad en las pensiones puede ser contrarrestado, aunque solo en parte, modificando las propias reglas de cálculo de las pensiones y así se ha hecho en la última reforma, todavía en fase de lanzamiento, en particular, con el tratamiento de las lagunas de cotización y la posibilidad de descartar los dos peores años en el cómputo de la base. Pero la fuente de las desigualdades, aunque se manifiesten en el monto de las pensiones, se encuentra en el mercado de trabajo y, sobre todo, en la ausencia de organización social del cuidado. Solo si el cuidado se organiza de manera que no afecte a la inserción en el trabajo remunerado, que implique tanto a mujeres como a hombres y se reconozca como actividad generadora de derechos para la jubilación se podrá realmente reducir la brecha de género en pensiones.

Por lo demás, en materia de pensiones, conviene distinguir lo estructural de lo coyuntural. Es necesario que el sistema público sea estructuralmente estable, asegurando el equilibrio a largo plazo entre gastos e ingresos (tanto por cotizaciones, como los provenientes de los presupuestos generales). Para ello, es necesario adaptar los ingresos a tres parámetros fundamentales, considerados en el largo plazo: la esperanza de vida a la edad de jubilación, la tasa de ocupación de la población en edad de trabajar y el nivel de vida de los jubilados, como porcentaje de los ingresos salariales. Desde el punto de vista demográfico, el sistema tendrá que prever los efectos de un esperado, aunque no seguro, aumento de la esperanza de vida de los jubilados. Para afrontarlo y garantizar el equilibrio a largo plazo, lo más adecuado si se quiere

mantener el poder adquisitivo de los jubilados sería elevar periódicamente las cotizaciones o los ingresos de otras fuentes. De esta manera, el aumento de lo ingresado compensará el aumento de gasto debido a la disminución de la mortalidad, tratada como un bien social, cuyo coste debe ser repartido equitativamente y no recaer exclusivamente en los pensionistas. Aunque esté diseñado para garantizar un equilibrio financiero a largo plazo, el sistema deberá estar preparado para afrontar posibles desequilibrios provocados por la coyuntura económica. Esto se puede conseguir mediante la compensación de déficits y superávits con la creación de un fondo de reserva (hucha de las pensiones), que ya ha existido y se acaba de reactivar. También sería posible acudir al endeudamiento para cubrir déficits coyunturales, con cargo a superávits futuros, siempre que el sistema sea estructuralmente estable (en equilibrio financiero) a largo plazo.

En las dos próximas décadas se jubilará una oleada de cotizantes que pertenecen a las generaciones del llamado *baby boom*. Se trata de un fenómeno coyuntural, que durará unos 20 años (poco para la adecuada gestión de un sistema de pensiones) y que, por consiguiente, no debe ser tomado como pretexto para rebajar las pensiones de forma permanente. A pesar del discurso dominante, no estamos ante un puro fenómeno demográfico, simple consecuencia del alto número de nacimientos entre 1954 y 1976 aproximadamente. Los que llegan ahora a la jubilación son los numerosos cotizantes de cuando el empleo era abundante en nuestro país y se extendió la salarización de la población activa, compuestos, sobre todo, por mujeres e inmigrantes atraídos por el mercado de trabajo (Fernández Cordón, 2023).

Con relación a 1976, tenemos en 2023 (redondeando) 8,3 millones de ocupados más, de los cuales 2,1 millones son hombres y 6,2 millones, mujeres. Estas empezaron a poblar el mercado de trabajo sobre todo a partir de la mitad de los años ochenta y ahora muchas llegan a la edad de jubilación con derechos propios. Además, nuestra economía se benefició entonces del dividendo demográfico, que aparece cuando la población

activa crece más que la población mayor dependiente. Está documentado el hecho de que los grandes excedentes del sistema de pensiones en esos años fueron destinados a sufragar otros gastos, en particular los de sanidad, contribuyendo a aligerar la presión fiscal y de cotizaciones sobre las empresas y los particulares (De Miguel, 2017). Los próximos jubilados, que cotizaron en su día por encima de las necesidades del momento, han contribuido por esta vía, además de con su trabajo, al aumento del producto interior bruto. Como sociedad, hemos cobrado ya los efectos positivos de aquellos años y no podemos negarnos a honrar los negativos, intentando recortar la deuda contraída con los cotizantes que ahora llegan a cobrar su pensión.

En términos generales, el sistema de pensiones ha de ser blindado mediante la prohibición de cualquier reforma que produzca merma de las pensiones y el compromiso de, al menos, mantener el poder adquisitivo de los pensionistas. En particular, ninguna reforma debería afectar los derechos ya adquiridos por los que han cotizado, incluyendo la parte ya cotizada de los que no han terminado todavía su vida laboral. No podemos dejarnos convencer de que el sistema de pensiones tiene un problema de recursos, cuando la parte del PIB que va al trabajo, de donde salen las pensiones, lleva décadas disminuyendo mientras aumenta la que se apropia el capital. La solución de los problemas de financiación de los servicios públicos, y en particular de las pensiones, reside en la redistribución del patrimonio y de los ingresos.

CONCLUSIÓN

Los grandes cambios demográficos que no han cesado de manifestarse en España desde el inicio del siglo pasado obedecen a dos grandes causas. La primera es un largo proceso de adaptación de nuestro sistema reproductivo a los progresos de todo tipo que han permitido alargar considerablemente la vida, al que llamamos transición demográfica. El

resultado es un sistema reproductivo más eficiente en el que se reduce el número de nacimientos necesario para mantener la población, porque se evitan las numerosísimas muertes precoces de niños y jóvenes anteriores a la transición. La repercusión sobre la estructura por edades de la población, un incremento del peso de la población mayor en la población total es la más conocida y la más temida bajo el nombre de envejecimiento de la población. Las otras consecuencias son menos aparentes, pero mucho más importantes. En primer lugar, se ha multiplicado nuestra capacidad productiva, ya que el aprovechamiento de los años productivos de la población se va acercando al 100%, al desaparecer prácticamente la mortalidad anterior a la entrada en la población activa (todos los nacidos llegan a la edad de trabajar) y atenuarse muy considerablemente la mortalidad entre 20 y 60 años, los de mayor participación en el mercado de trabajo. Es cierto que la transición demográfica implica necesariamente el envejecimiento de la población, algo que consideramos negativo por el aumento de la dependencia que supone, pero también es cierto que aporta el antídoto a este mayor peso de los dependientes mayores, mediante un aumento de los años vividos en edad de trabajar y la posibilidad de mejorar la formación de niños y jóvenes, porque ahora son menos, lo que redunda en un aumento de la productividad. Además, la transición demográfica ha contribuido al proceso de cambio experimentado por la población femenina, al reducir la carga de hijos y aumentar su esperanza de vida en edad de actividad. El acceso de las mujeres al trabajo remunerado ha supuesto un enorme incremento de la capacidad productiva de la población.

Debería parecernos muy extraño que estos dos cambios tan positivos no aparezcan en la ecuación del envejecimiento, del que solo se considera lo negativo. Más allá del proceso histórico de la transición demográfica, en los países más desarrollados, es decir, en aquellos donde existe un dominio absoluto del capitalismo, no se quiere asumir los costes de la reproducción en general. Por ejemplo, la entrada de las mujeres en

el mercado de trabajo no se ha acompañado de la asunción por otras vías de las tareas de cuidado que ejercían ellas en exclusiva anteriormente. Una de las estrategias de las familias para conciliar el trabajo remunerado con las obligaciones de cuidado es tener menos hijos, además de mantener a las mujeres en un dilema entre el mundo del empleo y el del hogar, que resuelven mediante agotadoras jornadas de trabajo, fuera y dentro de casa, si no disponen de recursos suficientes para costear una ayuda externa. La reducción de los salarios y del gasto social, así como los mecanismos de extracción de valor por el capital financiero, con su búsqueda de rentabilidad máxima para sus inversiones en viviendas, en sanidad y en otros servicios esenciales, impide mantener la fecundidad en un nivel demográficamente suficiente que, por otra parte, coincide con el deseo de las familias (en torno a dos hijos por mujer, en promedio). De ahí que la población solo pueda mantenerse gracias a la inmigración, una fórmula que se ha convertido en el nuevo modelo de renovación demográfica en España.

Pero el capitalismo, en su estado actual, es incapaz de asegurar la reproducción de la especie humana, algo que, a largo plazo, acabará extendiéndose a todo el planeta. Tampoco asume los costes de mantenimiento de nuestra Tierra y de la naturaleza, como evidencia la imparable progresión del cambio climático de dramáticas consecuencias. Los cambios demográficos se unen a otros cambios importantes (el ecológico y el tecnológico) para exigir adaptaciones en nuestra organización económica y social. En particular, es necesario una revisión en profundidad de las formas actuales de distribución del producto, porque fomentan las desigualdades y contribuyen al deterioro medioambiental. Uno de los ejes de reforma sería retomar el proceso histórico, interrumpido por la contrarreforma neoliberal, de reducción del tiempo de trabajo, acompañado del aumento de la parte del PIB que va a este. Sin esta inversión de las tendencias actuales no se podrán abordar soluciones eficaces a la crisis medioambiental y a la crisis demográfica.

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. (2023): “Pensiones: ¿‘baby-boom’ o ‘gender-boom’”, *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/ZIYw.

MIGUEL, F. de (2017): “¿Cuál es el auténtico saldo de la hucha de las pensiones?”, *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/ZIZd.

CAPÍTULO 7

CRECIMIENTO, INFLACIÓN, INVERSIÓN. POR UNA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE POLÍTICA MONETARIA Y POLÍTICA FISCAL

CARLES MANERA

INTRODUCCIÓN

Cuando existen crisis verdaderamente letales para el sistema económico, como la Gran Depresión (1929) la Gran Recesión (2008) o el Gran Confinamiento (2020), los economistas abren su caja de herramientas y tratan de buscar nuevos instrumentos o adaptar los ya conocidos para aplicar a la economía cuando la crisis es considerada como muy grave. El objetivo es ofrecer soluciones que incidan en la recuperación de la actividad económica. Se sabe que ha habido numerosas crisis económicas de entidad menor, de ajustes endógenos de las economías, aunque hubiese espoletas externas que las pudieran alimentar o generar. En esos escenarios, el equipo de los economistas ha podido encarar, con mayor o menor fortuna, la situación. Los debates técnicos e ideológicos, sin embargo, han aflorado con notable fuerza y enfrentamientos muy directos, en algunos casos, cuando se trata de crisis sistémicas de gran profundidad, como las enunciadas anteriormente. Salvar la economía: he aquí el desafío. Que, en otras palabras, es: preservar al capitalismo. O repensarlo (seamos más positivos). Esto se apreció claramente en el curso de la crisis de los años treinta, la Gran Depresión, que promovió el debate

entre John Maynard Keynes y Friedrich Hayek. Y fue precisamente en esa pugna entre economistas de formación y cultura liberal, y a raíz sobre todo de la publicación de la *Teoría general* de Keynes, cuando afloró de manera potente una idea central: el recurso a la inversión pública como tractor clave para tirar de los vagones de la economía. Una heterodoxia.

En este contexto, trabajos recientes de las economistas Stephanie Kelton (2021), Ann Pettifor (2014) y de los economistas Branco Milanovic (2020), Thomas Piketty (2020), Robert Schiller (2021) y Steve Keen (2021) concuerdan con un hecho medular: la función central de los Gobiernos. En esas coordenadas, los trabajos de los influyentes sociólogos Zygmund Bauman (2021) y Steven Pinker (2018) no distorsionan, a pesar de que existen diferencias y matices importantes. El holismo preside todo este debate.

Desde el espectro más conservador, sin embargo, y a pesar de lo señalado anteriormente, las críticas de los llamados halcones a este planteamiento ya se conocen, por ser recurrentes en el simplismo del catecismo neoliberal: los Gobiernos, se afirma, deben ser pequeños, toda vez que son el problema, no la solución. Controlar el gasto, el déficit, la deuda, bajar los impuestos: esta es la senda que se propone, independientemente de la situación concreta de la economía. Vale para todo. Ahora bien, la cuestión no radica en si el Gobierno es más o menos grande, un tema sobre el que, repetimos, la economía más conservadora —y la política a ella vinculada— suele enfatizar, a partir de las tesis de Von Misses y Von Hayek.

Estas contribuciones tuvieron un eco importante a raíz de la llamada revolución conservadora desde los años ochenta, con la llegada al poder de Ronald Reagan y Margaret Thatcher y la curva de Laffer como icono y herramienta fundamental, totalmente fallida. Por el contrario, la cuestión se centra en lo que hace ese Gobierno y cómo lo hace, no en su tamaño. Por esto, cabe repensar la gobernanza corporativa y enlazar con algunas líneas de gran actualidad: por ejemplo, gravar seriamente lo que está resultando perjudicial para el medioambiente y trabajar para que paguen

más impuestos quienes tienen más renta y patrimonio. En otras palabras: la acepción de que los tributos son necesarios si quiere mantenerse un nivel de bienestar común aceptable, digno y equitativo, y la noción de que el reto crucial del cambio climático obliga a variar la noosfera de Administraciones, universidades y *policymakers*.

Estas son premisas básicas para entender el objetivo central de este capítulo: plantear la importancia de la coordinación entre política fiscal y política monetaria, teniendo en cuenta la relevancia central de la inversión en todo el proceso económico.

EL CONSENSO SOCIAL PARA ENCARAR LOS RETOS ECONÓMICOS

Política fiscal y política monetaria se deben imbricar para hacer frente a los importantes desafíos económicos actuales: el cambio climático, la cuestión demográfica y la automatización gradual de la producción (Wolf, 2023). Una vía de trabajo la ha propuesto Mariana Mazzucato (2021): la perspectiva de lo que denomina misiones económicas. Estas misiones se sustentan sobre tres pilares básicos:

1. Información fluida, identificar la información más relevante y asegurarse de que la gente más preparada pueda desarrollar el proyecto.
2. Liderazgo, asunción de riesgos y adaptación. Importancia de la captación de talento.
3. Coordinación de políticas de distintos campos para encontrar sinergias.

Esta trilogía es contraria a lo que Mazzucato denomina "paradoja de la complejidad": cuanto más complejos son los asuntos de una política, más se compartimenta su elaboración y se divide entre diferentes departamentos, que llegan a competir entre ellos. Además, esto puede

producir una tentación por parte de los gobernantes: externalizar procesos que podrían ser asumidos, a costes más ajustados, por las propias Administraciones. El miedo a la toma de decisiones, el temor al fracaso, a caer con estrépito en algunos temas, hace rehuir el compromiso público y traspasar la responsabilidad a consultoras privadas. Estas tarifan con precios a menudo mucho más elevados. Se escudan en vender mayores eficiencias que no siempre se cumplen: por ejemplo, la privatización de los servicios ferroviarios en Gran Bretaña, un fracaso sin paliativos que obligó a renacionalizar la empresa, tras encarecimientos de tarifas, incumplimiento horario y falta de inversiones en mantenimientos; o los primeros pasos en la gestión de la COVID-19 en Estados Unidos y Gran Bretaña, con fracasos monumentales que se vieron en la mayor incidencia de contagios, por la obsesión en externalizar procedimientos sanitarios y a costes tremendos para el erario público.

Las misiones actuales exigen mayores compromisos por parte de los ciudadanos que las misiones tecnológicas, que van más de arriba abajo. Las misiones deben formar parte de un consenso social: he aquí un gran objetivo de carácter socioeconómico. Se necesita este enfoque, esta gobernanza, que infiere asociaciones entre el sector público y el privado, cuyo objetivo sea resolver los problemas acuciantes de la sociedad. Y no centrarse en la preocupación empresarial por pagar dividendos a los accionistas, siguiendo las teorías de Milton Friedman: empresas centradas en beneficios inmediatos que, mediante la compra de sus propias acciones, pueden incrementar su precio y pagar bonus generosos a sus directivos; a la vez, reclaman auxilios a las ubres públicas. Otro despilfarro en aras de una supuesta libertad de mercado.

Las políticas deben recuperar el propósito público, es decir, generar beneficios para la ciudadanía y establecer objetivos que superen la estricta lógica de la ganancia crematística. Se debe catalizar la inversión, la innovación y la colaboración entre los agentes económicos. No implica escoger sectores individuales a los que ayudar; se deben identificar problemas que puedan canalizar colaboraciones entre muchos sectores

distintos. Tenemos esto ya encima: los desafíos inherentes a los fondos Next Generation. Y aquí hay otro reto intelectual para las ciencias sociales en general y la economía en particular: no se trata solo de corregir mercados, sino de "crearlos". La diferencia con la economía *mainstream* es evidente: para esta, la intervención pública solo debe aparecer para resolver errores de los mercados, su creación ni se plantea, al considerarse casi como una aberración económica cuya sola formulación haría palidecer a Von Hayek. Por el contrario, se necesita un sector privado con el que pueda interactuar el Gobierno. Esto afecta también a la sociedad civil: creación de valor, entendido como esfuerzo colectivo.

Podríamos hablar de la configuración de un nuevo *mainstream*, parejo a los tiempos de cambios que, al parecer, se están produciendo. Transformaciones que la crisis de la COVID-19 ha empujado, a pesar de las enormes reticencias de los postulados convencionales en economía. Un orden nuevo que descansa sobre seis fundamentos:

- Una política de estímulos fiscales.
- La preocupación por la deflación, aparte de por la obvia senda hacia la inflación.
- La progresividad fiscal.
- La regulación de los movimientos de capital.
- La existencia de déficits públicos.
- El incremento de la deuda pública.

La inquietud es la misma que presidió la revisión del paradigma del patrón oro en los años treinta: la caída de rentas, el desplome de la demanda agregada, el retroceso inversor y el incremento del paro podían poner en peligro la estabilidad del sistema. Entonces, las tesis de Keynes y de sus seguidores eran eso: tesis tentativas, no probadas, que provocaban resquemor, como indica Zacharias Carter (2021). Pero ahora ya tenemos suficientes pruebas empíricas para saber lo que funciona y lo

que no, y cuáles son las afectaciones sociales.

EFICIENCIA EN LA ECONOMÍA: LA BÚSQUEDA INCESANTE

En este sentido, la persecución de políticas económicas más eficientes, con la reducción del desempleo como piedra miliar, constituye un terreno de reflexión teórica y de propuestas aplicadas por parte de economistas de diferente orientación ideológica. La reducción del paro estructural se ha convertido en una preocupación esencial, tanto desde la óptica académica como desde la esfera más estrictamente política y sindical (Alesina y Giavazzi, 2009; Lapavitsas, 2013; Varoufakis, Holland y Galbraith, 2013). Las investigaciones y otras contribuciones existentes son ya relevantes, de entidad y profundidad distintas: más superficiales, en algunos casos, tendentes a provocar el debate; más profundas, en otros, proclives a una reflexión más sosegada. En ambos escenarios, las referencias teóricas son abundantes: el lector se encontrará, entonces, con recordatorios a los trabajos de Keynes, Friedman, Blanchard —por citar nombres más conocidos—, junto a otros importantes colegas en el campo de la economía, que tratan aspectos de carácter macroeconómico con vinculaciones directas con el mercado laboral.

A partir de aquí, emerge una pregunta clave: ¿cuánto hay que crecer para crear empleo? ¿A qué tasas de PIB se pueden generar puestos de trabajo? Este interrogante persigue a economistas y políticos desde siempre, con la denominada ley de Okun como referente. Para tratar de responder a este interrogante, se han escogido dos muestras, referidas a Estados Unidos en un periodo cronológico extenso (1948-2013) y España (1971-2013). En las zonas tratadas, la robustez y continuidad de las fuentes estadísticas ha determinado elegir un periodo cronológico concreto, que es dispar en cuanto a los orígenes de las observaciones. Se impone un breve comentario metodológico, dadas las distintas

estimaciones sobre la ley de Okun. En nuestro ejercicio, nos hemos decantado por aplicar criterios parecidos a los expuestos por Olivier Blanchard, en su estimación sobre la economía estadounidense (Blanchard, 2006). Con estos fundamentos, nuestros resultados se ordenan a continuación (Manera, 2015):

a. El crecimiento económico reduce el paro en las economías observadas, independientemente de su tamaño y estructura.
b. Ahora bien, los ritmos de crecimiento son distintos. En el caso de Estados Unidos, tanto si se trabaja con variables trimestrales como anuales la tasa de crecimiento es la misma: 3,39%. Para España, los datos anuales infieren un PIB del 2,89% como palanca efectiva para reducir el paro.

Tenemos, por tanto, una primera constatación empírica tras una observación estadística solvente (más de 50 años): un crecimiento económico superior al 2,5% es una sólida garantía para recortar las tasas de paro. Ritmos inferiores de crecimiento no representan una seguridad fehaciente, a pesar de que las economías de servicios —más que las industriales— contribuyan a crear puestos de trabajo con tasas de PIB por debajo del 2%. La intensidad de la fuerza de trabajo y la calidad de la ocupación representan la contrapartida a la generación de ocupación. La primera derivada a tener en cuenta, entonces, es el impacto del crecimiento sobre el nivel de precios.

LA INFLACIÓN: RELEYENDO LOS DATOS

La relación de la inflación con otras variables revela que unos niveles moderados de inflación no tienen por qué ser, de forma automática, negativos; incluso, pueden ser beneficiosos para las estructuras económicas. Es decir, una inflación controlada puede representar una contrapartida tolerable, siempre y cuando las tasas de crecimiento sean

positivas y las de paro se reduzcan. Algunos de los más prestigiosos economistas académicos norteamericanos —nobeles de economía— han investigado este tema, que marca un punto de heterodoxia en el marco de las interpretaciones más convencionales sobre la evolución económica. El periodo central de análisis de estos autores se vincula a la crisis que surge en 2001 con el desplome de las empresas tecnológicas; también aquí se realizaron comparaciones y análisis entre variables determinantes, como el crecimiento económico, la inflación, el paro y las evoluciones bursátiles.

George Akerlof afirmaba, en un trabajo publicado en 1996 y en referencia a la economía americana (Akerlof, Dickens y Perry, 1996), que los costes de mantener una inflación baja acabarían por representar una caída del PIB, a la vez que recomendaba que la estabilidad completa de precios no podía ser, de ninguna manera, el objetivo fundamental de la Reserva Federal. La teoría de Akerlof no contradecía, sin embargo, los modelos econométricos del banco emisor. El autor no criticaba el control de los precios, que elogia sin paliativos, pero cuestionaba la obsesión por alcanzar una inflación casi inexistente, máxime cuando la tasa de paro se encontraba en niveles muy ajustados, entorno al 6% en el momento en el que el trabajo se editó. Su teoría indica que la reducción de la inflación, cuando es elevada, incrementa muy poco el paro, por lo que es recomendable mantener bajas las tasas de inflación, hecho que beneficia los cálculos sobre el futuro, habida cuenta que el coste en número de parados es menor. Ahora bien, cuando con un cierto nivel de productividad se quiere mantener la reducción de la inflación, los costes en términos de ocupación de trabajo son muy elevados (Krugman, 1997; Madrick, 2011 y 2014). La razón principal que aporta Akerlof es que una inflación demasiado baja origina costes de carácter político-social importantes. En otras palabras: disminuir hasta el 3% la tasa de inflación es barato en el vector trabajo, pero por debajo de esa cifra, el coste se eleva muy rápidamente.

Akerlof recurre a casos de historia económica —en concreto, la crisis

de 1929 y sus repercusiones— para explicar de forma más convincente su modelo y subraya como, desde la óptica de los precios y de la ocupación, la intensa deflación que se produjo se acompañó de una elevadísima tasa de paro, que llegó a una cuarta parte de la población activa de Estados Unidos. Los trabajos de Nick Crafts abonan esta constatación y demuestran que fue la obstinada política económica, decidida a mantener el patrón oro a toda costa, una de las causas centrales de la extensión de la depresión. Es así como las autoridades monetarias y fiscales aplicaron recetas contractivas, cuando la mirada retrospectiva hoy nos demuestra que hacían falta políticas expansivas. Pero cualquier planteamiento alternativo debía transgredir el régimen del patrón oro, que se había traducido en paradigma intocable para los políticos y economistas, pero dramáticamente fisurado por la realidad. Todas las alternativas eran tomadas como aberraciones respecto a la estabilidad que representaba el patrón monetario existente y no eran consideradas ni por las autoridades ni por los inversores (Crafts, 2013).

Paul Krugman ha argumentado en un sentido similar al de Akerlof (Krugman, 1996). Dice este autor que los beneficios de la estabilidad de los precios son relativos y se sirve de la historia económica para demostrarlo: la gran desinflación de los años ochenta en la economía americana, que presionó a la baja los precios del 10 al 4%, se alcanzó tras un prolongado periodo de elevadas tasas de paro y de un exceso de capacidad productiva. La cifra de paro de 1979 se recuperó en 1988 —casi una década de evolución negativa—, de forma que puede hablarse de una relación de sacrificio de enorme coste, evaluado en cerca de un billón de dólares, para conseguir un pequeño avance en un plazo demasiado largo. Las conclusiones del autor son meridianas: la creencia de que la estabilidad absoluta de los precios es una bendición, que proporciona grandes beneficios con escasos costes, descansa más en la fe que en la evidencia. Y esta apunta hacia otro rumbo: una inflación excesivamente baja —cercana al cero— infiere fuertes contrapartidas penalizadoras para la economía.

Krugman efectúa unas correlaciones simples para avalar sus conjeturas: la primera, entre el crecimiento económico y la creación de ocupación entre 1980 y 1995, con resultados que le permiten afirmar que el crecimiento cortaba el paro; y una segunda, entre la inflación y el paro entre 1985 y 1995, que es totalmente inexistente. En suma, el lema que acaba acuñando el autor citado es sencillo pero elocuente: el crecimiento truncaba el paro, mientras que la inflación no. En esa misma línea, estudios sobre la inflación para el periodo 1979-1990 (con la utilización de indicadores de carácter monetario y otros relacionados con el desarrollo humano) constatan la incidencia negativa para salarios, rentas y niveles de vida. Joseph Stiglitz remacha estas mismas ideas (Stiglitz, 2002). Un país puede tener una inflación baja sin crecimiento y con elevada desocupación. Para la mayor parte de los economistas esta nación tendría un esquema macroeconómico desastroso. Pero como la inflación excesivamente elevada conduce muchas veces a un crecimiento reducido y este a un paro elevado, la inflación es estigmatizada de forma sistemática. La afirmación de Stiglitz se dirige, sobre todo, a los posicionamientos, invariables y acríticos, del FMI hacia los países pobres. Ahí aparece entonces la cuestión de la redistribución de la renta y el gasto público.

VINDICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

En una obra colectiva dirigida por James Mirrlees se señala que el rasgo más llamativo de la economía mundial en estos momentos es la gran desigualdad de las rentas; frente a ello, se aboga por adoptar unos sistemas de transferencia y tributarios cada vez más progresivos, en forma de subvenciones a la creación de empleo. En tal sentido, se deja constancia, por ejemplo, de los cambios registrados por el sistema impositivo en Gran Bretaña en los últimos 30 años, muchos de ellos siguiendo las pautas generales observadas en los países occidentales

desarrollados. Se señala que las reformas fiscales impulsadas por los laboristas se han orientado hacia la disminución de la desigualdad, mientras que las auspiciadas por los conservadores han puesto mayor énfasis en reforzar los incentivos al trabajo. A su vez, se analiza la fiscalidad de los ingresos laborales, con énfasis en el conflicto que se plantea entre la eficiencia y la equidad a la hora de establecer los tipos del impuesto sobre la renta de los asalariados. La combinación de la tributación con la retirada de prestaciones sociales puede dar lugar a elevados tipos de gravamen cuando los individuos deciden incorporarse al mercado de trabajo. Se propone la aplicación de un sistema de apoyo familiar integrado, que supere la división existente entre las distintas ayudas actuales (Mirrlees *et al*., 2010). La inacción en este campo conduce a un escenario de gran dureza social: relegar a una creciente proporción de la población a una vida de escaso trabajo.

El planteamiento de Mirrlees recoge el sentido de que la dignidad es la esencia de la sostenibilidad social; por esto, las empresas deben preocuparse de los derechos humanos, máxime cuando en Estados Unidos la desigualdad en la distribución de la riqueza nunca ha sido tan grande como ahora desde los años veinte (Piketty, 2013). Otros análisis van en la misma dirección. Según la organización Oxfam, 85 personas poseen el mismo volumen de riqueza que la mitad menos rica de la población mundial, a partir de un cálculo realizado con estimaciones nada sospechosas del Crédit Suisse. Oxfam indica que la desigualdad extrema no es inevitable y centra su atención en el desarrollo de servicios públicos de salud y educación gratuitos y en un sistema fiscal más justo que recaude más de aquellos con mayor poder económico. Los servicios públicos son una inversión de futuro y de una importancia crítica si se quiere evitar que la sociedad se vea abocada a un mundo que solo tiene en cuenta las necesidades de las élites (Oxfam, 2014). En efecto, los estudios sobre disfunciones sociales recientes establecen elevadas correlaciones con las desigualdades. Esta es una de las principales conclusiones de las investigaciones de Richard Wilkinson y Kate Pickett,

cuando interrelacionan la degradación de los procesos sociales, los problemas de salud mental, las dificultades en la movilidad social, los déficits educativos y sanitarios con el incremento de la inequidad (Wilkinson y Pickett, 2009). A su vez, Michel Husson ha destacado la relevancia del gasto público para girar la tendencia de la desigualdad, hasta el punto de que este autor expone la idea de un "triángulo ganador": el mayor esfuerzo público supone reducir la desigualdad y, por ende, mejorar la salud de la población (Husson, 2013).

En ese contexto, la tesis de la importancia del gasto público como palanca de crecimiento ha sido refrendada por el FMI. Así, sus análisis estimaban que por cada punto de ajuste fiscal —en suma, de recorte en el gasto público— en los países desarrollados, el PIB se contraía 0,5 puntos: un multiplicador, por tanto, muy bajo, de manera que esto de alguna forma bendecía las políticas de austeridad. Pero el trabajo de Olivier Blanchard, firmado con Daniel Leigh, revisa en profundidad los cálculos primigenios de la institución y establece nuevos multiplicadores. La transcendencia de esta aportación (Blanchard y Leigh, 2013), de una encomiable honestidad intelectual y sustentada sobre más de 30 investigaciones realizadas entre 2008 y 2012, se concreta en unos puntos esenciales:

- En fases de depresión y de trampas de liquidez (tipos de interés cercanos al cero, con poco margen pues para la política monetaria), el multiplicador fiscal puede superar con creces la unidad.
- Se establece una horquilla que sitúa los multiplicadores, según los países considerados, entre 0,9 y 1,7 puntos porcentuales, con lo que se concluye que los efectos de las políticas de austeridad han resultado mucho más negativos de lo esperado y explicaría, entre otros elementos, los fallos de cálculo de las instituciones y, a su vez, el crecimiento notable de la desigualdad.
- Un recetario único no es asumible por todos los países por igual;

> así, deben tenerse en cuenta las características de cada uno de ellos y de sus diferentes realidades. El cuestionamiento de la aplicación de una plantilla común que no distinga factores particulares subyace en esta revisión.

Se imponen diagnósticos más rigurosos de la realidad económica, toda vez que los errores han supuesto la adopción de políticas económicas muy duras sobre todo en los países del sur de Europa, con resultados negativos para su cohesión social. Por tanto, elevar el multiplicador según las nuevas estimaciones del FMI (recuérdese: del 0,5 al 0,9-1,7) alimenta la austeridad fiscal, habida cuenta de que los efectos sobre el crecimiento del PIB pueden ser perversos: por la disminución de los ingresos públicos y por mayores gastos de los estabilizadores automáticos (Andrés y Doménech, 2013). La prudencia guía ahora los escritos de una parte de los economistas, tras la fe de erratas de Blanchard, y esa cautela — observable, por ejemplo, en la entrega ya citada de Andrés y Doménech — para criticar los fallos, que se matizan una y otra vez, del FMI, solía ser implacable certeza por el *mainstream* en su práctica totalidad cuando la institución defendía a capa y espada y con escaso soporte —que ha reconocido el propio Blanchard— que la transcendencia de los recortes era menor —un 0,5 de incidencia sobre el PIB— para la evolución del crecimiento. Y hay que poner atención con otra derivada esencial, que se está planteando con una elusión poco inteligente hacia la historia económica más reciente: la retirada de esos estímulos de inversión, fiscales, que generan multiplicadores precisos para atajar retrocesos económicos.

En esta línea interpretativa existe división de pareceres en el Banco Central Europeo, que también afecta a los Gobiernos, según crónicas diferentes: política monetaria y política fiscal. El sector “duro”, en el que existen representantes de los llamados países frugales, es partidario de retirar los estímulos monetarios y económicos ante el repunte de la inflación. El sector “blando”, más flexible, se muestra inquieto ante la

subida de los precios, pero consciente de que no pueden cometerse los mismos errores que se observaron durante la Gran Recesión, tras la retirada de estímulos que estaban funcionando desde 2008 hasta principios de 2010. Se dirime, en esencia, la subida o el mantenimiento de los tipos de interés. E igualmente la política de inversiones y ayudas. Temas vitales, clave. En tal contexto, la situación de la Unión Europea es distinta a la de Estados Unidos: aquí la inflación se ha encumbrado más, mientras parece más estable en el ámbito comunitario europeo. Sin embargo, la Comisión Europea mantiene un horizonte de control de precios, en un contexto que se caracterizaría por la estabilización en los de la energía y la desaparición gradual de los desajustes entre la oferta y la demanda. Deseo que obedezca a una amplia batería de datos.

Así, son importantes los mensajes de cautela, a causa de la incertidumbre que se produce en la economía, ante posibles tomas de decisiones presididas más por preceptos ideológicos que técnicos. Los movimientos al alza de los precios impulsan lo que puede calificarse como miedo a los mercados, un proceso que se conoció en 1937 en pleno desarrollo del New Deal en Estados Unidos y que motivó la retirada prematura de inversiones y otras ayudas. La consecuencia: la caída del PIB a partir de 1938. En 2010, tras dos años de políticas fiscales más expansivas en Europa, se apreció una orientación similar: la austeridad impuso la urgencia en equilibrar las cuentas públicas, reducir las inversiones y controlar los créditos; una reedición de aquel "miedo a los mercados", consagrada además por la subida de los tipos de interés por parte de Jean Claude Trichet, máximo dirigente del BCE. Desenlace: persistencia de la recesión en la Unión Europea hasta 2013.

Mientras tanto, el mantenimiento de los estímulos monetarios en Estados Unidos por parte del Sistema de Reserva Federal (FED) con reducciones en los tipos de interés impidió el agravamiento económico y consagró la recuperación en 2009. El presidente del banco central estadounidense, el historiador económico Ben Bernanke, republicano y conservador —nobel de economía—, tenía un activo intangible crucial,

de gran utilidad en su decisión de no subir los tipos de interés: sabía historia económica, ya que su tesis doctoral había versado sobre el *crack* de 1929, e hizo lo contrario que aplicó Roy A. Young, el presidente de la FED entre 1927 y 1930: la subida de tipos de interés para pinchar la burbuja bursátil. Craso error que condujo, entre otros factores, a la Gran Depresión. Hasta un monetarista extremo —y muy conservador— como Milton Friedman ha criticado lo que hizo Young tras el desplome de Wall Street. Son lecciones a tener en cuenta, sin duda alguna.

LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La relación de lo expuesto con la inversión es directa. Desde la pandemia, la importancia de la intervención del sector público ha sido capital. Los estímulos fiscales han resultado claves para evitar un colapso mayor. Esto lo están pregonando las instituciones económicas más influyentes, como el FMI, el BM y la OCDE. En Europa, los fondos Next Generation (NGEU), financiados por primera vez mutualizando deuda, son ejemplo de cómo contemplar la inversión pública como estrategia, planteándose respuestas a retos concretos: el cambio climático, la transición energética y la diversificación económica.

Sin embargo, la guerra de Ucrania y las tensiones geopolíticas están acelerando planteamientos proteccionistas y políticas públicas amparados en el principio de autonomía estratégica. El abandono de pautas multilaterales facilita un nuevo escenario en el que la reubicación de las cadenas de valor forma parte de un replanteamiento de la especialización productiva de los países. La libre competencia queda supeditada a decisiones políticas que definen en qué sectores intervenir, con qué límites y de qué modo. Los Estados se convierten en actores esenciales, que refuerzan la relocalización y captación de procesos industriales antes situados en Asia y en regiones periféricas a las zonas más desarrolladas del mundo. Los Estados más fuertes toman la iniciativa para conseguir

ventajas en los sectores punteros.

Así, Estados Unidos, mediante la denominada Ley de Reducción de la Inflación (IRA), impulsa un paquete de ayudas de 430.000 millones de dólares de incentivos fiscales y subvenciones a la energía verde que refuerza a su industria del automóvil y a otras industrias productoras de tecnologías. Y en un marco de flexibilización de las reglas del déficit, Bruselas permite que Alemania (9,5% de su PIB), Francia (6,15% del PIB) o Dinamarca (6,5% del PIB) hayan multiplicado en 2022 las ayudas presupuestadas. En el caso de España, los 140.000 millones de euros asignados como parte de los fondos NGEU, van a significar, repartidos en cinco años entre ayudas y créditos, un 2,2% de su PIB en promedio anual.

En ese contexto, España debe constituirse en defensor ante Bruselas de la recuperación de los equilibrios de las ayudas de Estado y al tiempo complementar con recursos nacionales los planes de inversión diseñados con los NGEU hasta los límites que marquen las nuevas pautas de estabilidad macroeconómica. Esa dotación extraordinaria es una cantidad suficiente para un cambio cualitativo en el modelo de crecimiento que aborda la transición energética, la transformación digital de empresas e instituciones, el impulso industrial, la contención del cambio climático (reciclaje, ingenierías ambientales, aceleración en la implantación de activos e infraestructuras para la transición hacia la descarbonización de la economía, etc.) y el impulso de las políticas de I+D+i.

Los efectos de esos fondos europeos sobre el crecimiento se harán sentir en la medida en que vayan llegando a sus destinatarios finales, sean empresas o instituciones, y serán más o menos consistentes si arraigan en el tejido productivo. Su principal objetivo no debiera ser su efecto inmediato sobre el crecimiento, sino su capacidad de transformación sostenible del modelo productivo.

En tal aspecto, el tema de los multiplicadores fiscales vuelve a estar sobre la mesa. En España, los calculados hasta el momento por distintas instituciones económicas (incluyendo el mismo Gobierno) indican

multiplicadores que no llegan a la unidad o la superan por muy poco, como producto de las inversiones derivadas de los fondos europeos y de la estrategia de inversión pública. Son previsiones demasiado moderadas, teniendo en cuenta que la literatura económica sobre la cuestión —sustentada sobre estudios de caso específicos— afianza multiplicadores fiscales que superan con creces la unidad, llegando a cotas cercanas a 2. Obviamente, todo depende del éxito de los programas lanzados y de su velocidad de implantación. Caixa Bank Research estima dos escenarios que ofrecen unos multiplicadores sobre PIB que oscilan, para 2023 y 2024, los años de mayor impacto, entre un 1,4 y un 2,5 (para descender luego hasta niveles situados entre 0,5 y 1,4). Pero todo depende de la sincronización de las políticas monetaria y fiscal que, al final, propugne el BCE. Ante este desafío, apuntamos:

1. Inflación e impacto de la inversión "verde". La vinculación entre inversión y precios puede ser un problema macroeconómico. Esto inquieta a los bancos centrales, cuya priorización es la estabilidad de precios y, por ende, la estabilidad financiera. El tema es de gran transcendencia, habida cuenta el alud de inversiones que deben canalizarse hacia, al menos, tres sectores clave: la transición energética, el proceso de digitalización y robotización, y los efectos del cambio climático. Ahora bien, se plantea en este escenario una aparente contradicción: las sugerencias de los bancos centrales, en el sentido de activar programas de política fiscal hacia las direcciones comentadas, chocan con la perspectiva de control inflacionario. Es claro que los precios pueden tensarse al alza con tales propósitos inversores; entonces, los supervisores bancarios se enfrentan a la disyuntiva de la política al alza de los tipos de interés o de relajarla. En tal sentido, necesitamos estudios específicos, "modelizados" matemáticamente, que traten de desentrañar esa dicotomía aparente entre política fiscal y política monetaria.

Tenemos investigaciones sobre los impactos sobre el mercado de trabajo de las inversiones "verdes", que inciden en que estas pueden generar creación de ocupación sobre todo en países muy dependientes de los combustibles fósiles (sería, por ejemplo, el caso de Alemania (véase al respecto el reciente artículo de Francesco Lamperti [2023] o la aportación crucial, más matizada que en el estudio de Lamperti, de Natalia Fabra *et al.* [2023]).

2. Consolidación fiscal y segmentación presupuestaria. Todo esto tiene lógicas consecuencias en los presupuestos públicos. Ahora bien, aquí tenemos otra regla que, tal vez, conviene repensar, en la línea que ha expuesto recientemente Paul de Grauwe: la división presupuestaria entre partidas corrientes y las de capital. Así, la visión de una consolidación fiscal, que nadie pone en duda si se realiza con una programación razonable, podría plantear esa, digamos, fragmentación presupuestaria: los capítulos del presupuesto que infieren gasto corriente deberían quizás tener una mayor monitorización de la consolidación fiscal, mientras las inversiones, destinadas a los propósitos que hemos apuntado antes, no tendrían por qué formar parte de esa consolidación, de tal manera que quizás se pudieran eludir cuando se realizan los cálculos de déficit público agregado de las naciones. La tesis de De Grauwe es de gran interés, si bien tiene la previsible inferencia que inversiones públicas van a generar, a su vez, partidas imputables al gasto corriente (mantenimientos, personal, etc.). No es menos cierto que estas propuestas que hemos enunciado no son descabelladas y pueden ser objeto, de entrada, de análisis e investigación por parte de los científicos sociales (no solo los economistas), pero tampoco pensamos que serían totalmente rechazables en el plano de la economía más aplicada. Reglas consideradas como integradas en las "tablas de la ley", como el control del gasto, el

mantenimiento del déficit, la reducción drástica de la deuda, la menor intervención pública, se volatilizaron a raíz de la crisis pandémica. No olvidemos esto.

REDIRECCIONANDO LA ECONOMÍA

El desafío de los fondos europeos va a ser una prueba crucial, en un contexto de crisis. Recordemos que los principales determinantes de una recesión se hallan en la inversión y el consumo, y se derivan de cambios en la demanda agregada. Así, el efecto acelerador y el efecto multiplicador son los vectores que inician la recesión, debido al papel que juegan los componentes autónomos de la demanda agregada. La cadena secuencial que proponemos, y cuyas interrelaciones estamos investigando[9] a partir del estudio de la economía de Estados Unidos, es la siguiente:

Demanda autónoma → Grado de utilización del capital → Productividad del capital → Tasa de beneficio → Tasa de "explotación" (*wage share*) → INVERSIÓN → Política fiscal → Política monetaria → Política de rentas.

La caída de la tasa de crecimiento de la demanda autónoma (en el caso de Estados Unidos, inversión residencial y consumo a crédito) inicia la recesión (caída de la tasa de utilización de la capacidad productiva). Esto se traduce, en primer lugar, en un desplome de la inversión privada (a través del mecanismo acelerador, con pérdidas de productividad del capital), lo que tiene efectos sobre la demanda agregada, la ocupación y el consumo inducido, arrastrando este último, de nuevo, la demanda agregada. Adicionalmente, la inicial caída de la tasa de utilización comporta una disminución del *wage share*, que hace contraer el consumo inducido y, de nuevo, la demanda agregada. Este círculo vicioso solo puede resolverse cambiando el signo de crecimiento de la demanda autónoma, tal y como hizo Estados Unidos a partir de 2008: política fiscal expansiva con la Reserva Federal actuando de prestamista de última

instancia. El contraste: el caso de España. Aquí se deprimió la demanda interna por la vía de la reducción del gasto público y la devaluación salarial, de manera que se retrasó la recuperación (véase sobre esto Cárdenas *et al*. [2020], que presenta también una cadena en la que el *wage share* es un factor exógeno).

Es decir, la inversión pública acaba induciendo la inversión privada y la demanda, y su retroceso genera efectos negativos sobre el gasto privado y el consumo. Esto es lo que empíricamente demuestran estudios de investigación (el citado antes de Cárdenas y el de Manera *et al*. [2021]). Pero debe hacerse una advertencia esencial: los Gobiernos inducen y también invierten en el sector privado; por tanto, no sería desaconsejable que esa inversión pudiera tener algún retorno, algún rédito, en función de las acciones o de la cuota inversora. Esos retornos podrían utilizarse para financiar nuevas innovaciones en el futuro. Los Gobiernos deben marcar más sus reglas del juego, sus exigencias ante su planificación inversora que redunda en el tejido privado, máxime cuando se trata de subvencionar, ayudar o rescatar empresas e incluso sectores casi enteros. Entre estas exigencias, cabe citar la formación a los trabajadores, mayor inversión privada en I+D y la reducción de externalidades ambientales. La inversión pública, por tanto, como herramienta decisiva para la recuperación económica. Un instrumento esencial para repensar el capitalismo. La sombra de Keynes sigue siendo alargada.

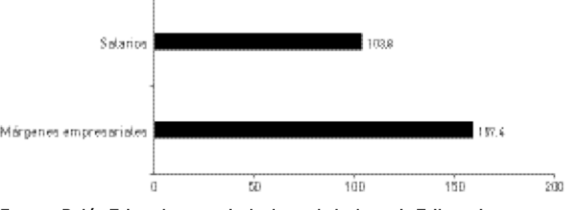
RETOMEMOS DE NUEVO LA INFLACIÓN

En este panorama, la inflación se erige en una importante amenaza para el desarrollo de la economía. La cuestión tiene derivadas de enorme importancia, relacionadas con el precio del dinero y con la inferencia de los llamados efectos de segunda ronda. En este punto, una preocupación central de los bancos centrales, inquietud que se traslada a las patronales empresariales, es la reivindicación de mejoras salariales, espoleadas por

el incremento de los precios. De ahí que se enfatice la necesidad de controlar los precios para evitar —se explica— esos efectos indeseados. La observación de los salarios constituye así uno de los factores que componen una difícil ecuación económica: cómo mantener poder adquisitivo sin que eso pueda afectar la competitividad de las empresas. Ahora bien, los datos —de nuevo— rubrican realidades que son distintas a los apriorismos que se comunican con harta obstinación.

En efecto, a fines de 2022 el aumento de los salarios pactados se concretó en un 2,78%, frente al incremento del 12% de los beneficios empresariales. En tal sentido, cabe señalar que, según Indeed Wage Tracker, entre 2019 y 2022 España es el país de los más relevantes de Europa donde los salarios han crecido menos, toda vez que esos aumentos han sido del 4,8% en Francia, 6,3% en Alemania y 4,1% en Italia. En otras palabras, la tensión inflacionista no es imputable a los salarios y se vincula más a la evolución de los excedentes empresariales. Esto ha sido expuesto por diferentes entidades, entre las que destaca el Banco de España. El *shock* de oferta contribuye a explicar esta situación, en la que la economía no se está "recalentando" por la presión de los convenios colectivos y las reivindicaciones sindicales: los márgenes empresariales tienen, repiten entidades solventes, una cuota de responsabilidad inequívoca, tal y como se manifiesta en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1
CRECIMIENTO DE LOS MÁRGENES EMPRESARIALES Y DE LOS SALARIOS (2022).
BASE: CUARTO TRIMESTRE DE 2019 = 100



Fuente: Belén Trincado, a partir de datos de la Agencia Tributaria.

El tema se inmiscuye con la política monetaria, emanada de los bancos centrales. Y, a su vez, con la conexión de esa política con la fiscal,

desplegada por los Gobiernos. Existen aquí problemas de coordinación, poco resaltados hace años por economistas insignes (que trabajaron con intensidad la política de los multiplicadores fiscales, con corolarios que justificaron la austeridad expansiva a partir de 2010, como ya se ha dicho), pero que ahora parecen haber visto la luz a tenor de sus aportaciones más recientes. Así, se reconoce la capacidad de la inversión pública como acicate económico crucial (con la elevación en los cálculos de los multiplicadores, que ahora se acepta que superan con creces la unidad), el peso determinante del gasto público agregado e, igualmente, una perspectiva menos ortodoxa en cuanto a los niveles tolerables de inflación (es decir, romper de alguna manera el tabú del 2%, una cifra escolástica que nadie sabe de dónde ha salido). El nuevo libro de Olivier Blanchard (2023) (véase también Blanchard *et al*. [2016]) va en esa, digamos que, nueva línea interpretativa. La incógnita es hasta cuándo durará.

La actitud de los reguladores bancarios se incardina en esa descoordinación con la política fiscal. Las reiteradas subidas de tipos de interés por parte, entre otros, de la Reserva Federal y del BCE constituyen una práctica de manual, entendible en su primera fase (la primera subida de tipos hace escasos meses, para anclar expectativas y evitar desequilibrios insalvables en los tipos de cambio), pero que tiene encaje difícil en un escenario en el que las tasas de inflación empiezan a descender, con datos inequívocos desde hace ya algunos meses, si bien con vaivenes. Se está viendo esto en el campo de la energía, con claros retrocesos en los precios. Pero en el otro universo muy afectado por la guerra, el alimentario, también los precios están cayendo. Según el índice de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en enero de 2023 lo hicieron un 18%, por debajo de la punta obtenida en marzo de 2022. Esta tendencia rebaja las tensiones que los alimentos infieren a la composición de la inflación. Las previsiones del Banco Mundial señalan, por su parte, una caída de precios del orden del 6% en 2023, hasta llegar a estabilizarse en 2024.

Por tanto, resulta complicado atajar un *shock* de oferta con el instrumental del *shock* de demanda, algo que puede justificarse mejor en la economía de Estados Unidos, pero que resulta más difícil de entender en el caso de la eurozona. En este punto, los diferenciales inflacionistas entre el norte de Europa y el sur permiten aprehender la posición más drástica del sector duro del Bundesbank (ante una inflación germánica del orden del 9-10%), por boca de su gobernador Joachim Nagel: tirar hacia arriba los tipos de interés, aunque ello provoque menor crecimiento económico (y penalidades sociales, cabe advertir). La tesis fue refrendada por el vicepresidente del BCE, Luis de Guindos, que ha concluido que esos movimientos en el alza de tipos contraerán la inversión y el consumo. El corolario, muy simplista, es que no se puede hacer nada más. Otra sentencia de manual, cuando uno no sabe qué responder de forma más coherente.

Es decir, se es consciente de que las medidas adoptadas pueden ser letales para segmentos importantes de la población, pero a pesar de eso no se advierten nuevas sendas que puedan ofrecer otras acciones. En este punto, tener una respuesta nítida e imbatible no es fácil y quien pretenda hacerlo está engañando a sabiendas. Pero lo que sí parece más plausible es que haya una coordinación más eficaz —y eficiente— entre las autoridades monetarias y las fiscales. La misión de ambas no se puede amparar en normativas que concluyen que el banquero central solo debe velar por la inflación, mientras el gobernante ha de desarrollar su política económica, en la que el primero —y su institución— tienen un papel capital. Pedir más gasto público para constreñir los problemas de las capas vulnerables de la población y, al tiempo, implementar los tipos de interés son direcciones antagónicas que conducen al encarecimiento de la deuda y, por tanto, de los servicios que con ella pueden prestarse. Coordinación no supone dejación de autonomía institucional ni entreguismo. En circunstancias tan especiales como las que se están viviendo ahora, la flexibilidad debe ser una guía de trabajo mucho más sensata que los principios inamovibles. Se impone la ética de la

responsabilidad.

UNA POLÍTICA MONETARIA QUE RECONSIDERE ASPECTOS CRÍTICOS

En ese contexto de gran incertidumbre y volatilidad, con la inflación como gran telón de fondo motivada, en el caso de la eurozona, por un *shock* de oferta, el BCE persiste en su hoja de ruta con nuevas subidas de tipos, una "quimio" que mata las células malas pero que también intoxica el resto del cuerpo, indicándonos —contradictoriamente— que la inflación puede controlarse reduciendo la demanda y despreciando el resto de los componentes que la causan. En esta dirección, alienta sus recomendaciones de reducir el poder adquisitivo de las pensiones, que insertaría en un pacto de rentas en el que salarios y márgenes empresariales tienen que moderarse. Pero en España los datos no apuntan a que exista presión sobre los precios desde la demanda. Desde luego no son los salarios los que la están empujando. Tampoco las pensiones están inmersas en el proceso productivo. No son costes para la fabricación de bienes o prestación de servicios. Unos puntos concretos se imponen:

- La flexibilización en los requerimientos de inflación: el 2% no debe ser un axioma inamovible y deben tenerse en cuenta los factores coyunturales. Lo mismo cabe decir de los porcentajes de deuda pública sobre PIB.
- La revisión de los procesos de endeudamiento público soberano: reestructuración de partes de la deuda, convirtiéndola en deuda perpetua. En ambos casos, sería determinante la complicidad del BCE.
- Tipos de interés: análisis más preciso que vincule su evolución con el impacto sobre vectores clave de la economía, como la tasa de paro. El anclaje de la inflación es importante, pero el

movimiento de tipos debe hacerse con prudencia y cautela.

Nuevas y agresivas subidas de tipos solo podrán contribuir a mitigar la inflación haciendo destrozos en la economía a no ser que se detengan en niveles moderados no quirúrgicos que se limiten a equilibrar los parámetros financieros en los que debieran desenvolverse todas las actividades económicas. En este sentido, una política monetaria más gradual y paulatina debería transmitir el mensaje de que los banqueros centrales se están conteniendo a la espera de que los reguladores sectoriales intervengan en el diseño de los mercados. Se trataría de acabar con los fallos de mercado rediseñando mercados capaces de revelar los costes de todos aquellos servicios y bienes cuyos costes no hayan sido afectados por los dislocamientos de la guerra. En definitiva, un golpe regulatorio a la espiral inflacionista, suficientemente contundente, facilitaría nuevas "segundas rondas en sentido contrario" que contribuirían a reducir la inflación subyacente restituyendo niveles de precios anteriores a abril de 2021 o, al menos, a acercarse a ellos.

El BCE debería contenerse en clara connivencia —y no en contradicción— con la política fiscal, a la que se le exige que estimule inversiones perentorias para, entre otros cometidos, ir a escenarios de cambios de modelos productivos. Sus recomendaciones deberían atender, también, a los déficits regulatorios que están inflando artificialmente precios de bienes y servicios sistémicos infligiendo daños a la economía a través de sus efectos inflacionistas. Por tanto, un desafío importante para los banqueros centrales, que no pueden ignorar los mensajes que le van llegando desde la política fiscal, instrumentada sobre los fondos europeos, ni tampoco los mensajes que también desembarcan desde los reguladores nacionales y europeos que por fin empiezan, al menos, a dudar.

Porque política monetaria y política fiscal son dos caras de una misma moneda. Ambas se retroalimentan, se influyen, se comunican. Para economistas de perfil monetarista, la política monetaria es el gran icono de la economía: sus movimientos son los que facilitan el engranaje de las

estructuras económicas, drenando el dinero cuando se considera necesario o retirándolo si ese es el diagnóstico. Los tipos de interés constituyen la herramienta propicia. La simplificación de todo esto se concentra en incidir sobre la evolución de los precios. Se ha pontificado que, justamente, el objetivo central de la política monetaria radica en vigilar la trayectoria de los precios para lanzar las medidas pertinentes, en función de la disparidad que presenten. La autoridad aquí es la de los bancos centrales: ahí están los sumos sacerdotes que escudriñan, que filtran, que deciden.

Muchas veces se ignora el grado de integración entre esa política monetaria y la política fiscal, cometido esencial de los Gobiernos. Pareciera como si, casi de manera automática, el banquero central mueva sus piezas —los tipos de interés— en función de una descriptiva evolución de los precios, como si los análisis de contexto no contaran o lo hicieran poco. En este aspecto, el BCE y la Reserva Federal norteamericana (FED) han adoptado medidas similares, si bien distanciadas algo en el tiempo. La FED ha apretado las clavijas a una inflación generada por la demanda, mientras que el BCE tiene su hándicap en que los precios aumentan por un *shock* de oferta. Orígenes, por tanto, distintos y que infieren respuestas que no necesariamente son mecánicas para ambas instituciones.

Las subidas de tipos de interés por parte del BCE, hasta llegar a un monto del 4,5%, se produjeron —en sus inicios— por la señal de los precios al alza en Europa, que se acercaron a los dos dígitos. Lo hemos indicado anteriormente. Pero también esa decisión se explica por evitar la penalización del euro en el tipo de cambio con el dólar, toda vez que las compras externas de energía por parte de la eurozona se dirimen en dólares; por tanto, un acicate más para elevar los precios. Las incógnitas aparecen con mayor fuerza a partir de ahora.

Debe recordarse una vez más que el objetivo de inflación del BCE es el 2% y que sus previsiones para 2024 superan ese dato. De alguna forma, y a futuros, el BCE está indicando que el *shock* de oferta se puede superar

de forma gradual, habida cuenta que los problemas de estrangulamientos en la distribución de mercancías y de colapsos graves en la energía se pueden ir soslayando en meses. Pero, así y todo, persiste en su hoja de ruta con la nueva subida de tipos del 0,75; esto alienta una recesión económica, por un motivo central: porque puede afectar a un consumo que no se ha sobrecalentado, es decir, que no es responsable de la subida de los precios (cosa que sí acontece en Estados Unidos, donde el *shock*, ya se ha apuntado antes, es de demanda). Dicho de otra forma: esta nueva subida de tipos no está claro que contribuya a reducir la inflación en un contexto en el que esta puede haber tocado techo.

Esto incide en la idea de que sería importante que la política monetaria desplegada por el BCE no fuera tan quirúrgica e invasiva y, por el contrario, fuera más "laparoscópica": mucho más gradual y paulatina, y menos agresiva en función de los datos más granulares y frescos en las evoluciones de los precios. Ello debiera hacer pensar al banquero central que si pretende contribuir a la recuperación económica, no debe utilizar los tipos de interés de forma mecánica sin tener en cuenta los contextos en los que se mueve la economía europea (lo reiteramos una vez más): en tal sentido, los precios parece que se van atenuando, no incrementando. Y, sobre todo, comprender que la causa esencial de la inflación, en el caso de Europa —y en el de España—, radica en los incrementos en los precios de la electricidad. Es ahí donde debe actuarse, en clara connivencia con la política fiscal, a la que se le exige que estimule inversiones. Mucho dinero necesario que se contradice cuando se suben tipos de interés que van a encarecerlo. Por tanto, un desafío importante para el regulador bancario, que debe estar atento a más indicadores que el gran agregado sintético de los precios. Y que, repetimos, no puede ignorar los mensajes que le van llegando desde la política fiscal.

EL NUEVO PARADIGMA: DESAFÍO PARA LA ECONOMÍA. ¿HACIA UN NUEVO *MAINSTREAM*?

Programa de compras de emergencia para la pandemia (PEPP, siglas en inglés), liquidez en expansión, expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), líneas de crédito subvencionadas, partidas específicas a fondo perdido para empresas, gestión de tipos de interés negativos, preocupación por la deflación, programas multimillonarios de inversión tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea (con los fondos Next Generation como buque insignia). Estas son medidas centrales que se están adoptando tras la crisis pandémica. El cambio en relación con lo aplicado durante la Gran Recesión no admite réplica: ni los graznidos —utilizando una expresión de Keynes— más acendrados de los halcones económicos acallan esta nueva senda.

La heterodoxia empapa el *sancta sanctorum* de los impuestos: el propio FMI reclama una tasa a las rentas más altas para pagar la factura pandémica, una formulación que ya realizaron hace unos años Piketty y Zucman, siendo descalificada. En este escenario de reivindicación de las cargas impositivas, otros se dedican a predicar, como siempre, que la solución está en bajar los impuestos: lo vemos día a día en las contiendas electorales, por boca de candidatos conservadores. Son herramientas fallidas, con datos en la mano: véanse los trabajos académicos —referenciados en la bibliografía al final de este capítulo— de Piketty, Saez, Zucman, De Grauwe, Keen, Eichengreen, entre otros autores. Victor Gaspar, jefe de Fiscalidad del FMI, afirma, rotundo, que la gran lección de esta crisis vírica es que la política fiscal es una herramienta muy poderosa. Y añade que accesos más fáciles a la financiación de los países permiten recuperaciones más tempranas, como se está viendo en Estados Unidos y en China.

La deuda pública, siempre invocada, preocupa menos que en la crisis de 2008. Los déficits públicos se corregirán con el advenimiento del crecimiento económico más adelante. Cristopher Pissarides, nobel de economía, llega a aseverar la condonación de la deuda soberana de Italia o Grecia si el endeudamiento es insostenible (algo parecido propusieron Carmen Reinhart, del Banco Mundial, y Kenneth Rogoff, para el caso de

España, en 2012-2013). Jean Pisani-Ferry, economista de Bruegel, otrora asesor de Emmanuel Macron, ofrece una metáfora precisa: se está derrumbando la muralla del Tratado de Maastricht. Y Fabio Panetta, del Comité Ejecutivo del BCE lo enfatiza: mejor inyectar los máximos estímulos que quedarse corto. La nave vira… *e la nave va*.

En tal sentido, se está investigando y publicando mucho sobre las enormes contradicciones del capitalismo en su fase actual. Las aportaciones provienen de economistas que no se adscriben a lo que podríamos calificar como economía heterodoxa, en el sentido más político del término: Banerjee y Duflo, nobeles de economía; Deaton, nobel de economía, Milanovic, Moore, Pilling, Rodrik y Tepper. Buena parte de los expertos citados provienen de prestigiosas universidades e instituciones. Y no son, la mayoría de ellos, economistas radicales: estudian, observan, analizan la realidad, fundamentándose en la historia económica para comprobar los datos. El envite a los templos neoliberales está servido.

Esto que, de manera estilizada, se acaba de exponer, habría sido impensable hace solo un par de años. La doctrina del *mainstream* era otra: controlar el gasto, equilibrar las cuentas públicas, reducir drásticamente los déficits y no endeudarse, todo en un plano teórico que asimilaba la economía pública con la familiar (como si ambas pudieran compararse). Pero las crisis acaban siendo laboratorios para que los economistas reflexionen y apliquen medidas conocidas o para que direccionen otras distintas, sobre fundamentos no ignotos, pero poco propiciados. Por ejemplo, la recuperación de la idea, potente, del papel del sector público —del Estado— en la economía. Un aspecto que Mariana Mazzucato viene publicando desde hace años, con aleccionadores trabajos recientes.

Una crisis espoleada por un virus nos ha hecho ver lo importante que es disponer de servicios públicos bien dotados. De hecho, los países o las regiones que los desmantelaron parcialmente durante la Gran Recesión se están viendo con mayores escollos para encarar el desafío presente. De nuevo: lecciones de la historia económica. Este cambio de paradigma

impregna *policymakers*, pero también el mundo académico: la oposición aparece cabalgando sobre palestras poderosas. Aquí persiste un cierto "talibanismo" ideológico, pétreo, que proviene de los preceptos de la escuela austríaca (Von Misses, Von Hayek, nobel de economía) y del neoliberalismo (Milton Friedman, nobel de economía, como sumo sacerdote): una defensa cerrada de los mercados libres —y de los accionistas empresariales— en los que las franjas de renta más elevadas se encuentran cómodas. La falacia: esos sectores, los más ricos, son los que al final tienen la capacidad de invertir, de gastar. Por tanto, la reducción de impuestos se traduce en la herramienta que hay que impulsar. Medidas lesivas por sus consecuencias sociales: los datos son incontrovertibles (precariedad laboral, aumento de la desigualdad, diferenciaciones profundas de renta). Pero la obstinación teológica persiste. Esta es la que se está cuestionando de manera firme por vez primera desde la revolución conservadora de los años ochenta.

Los proyectos económicos conocidos de Joe Biden marcan el camino: más gasto público en infraestructuras, en investigación, en políticas sociales y sanitarias, con elevación de la deuda y del déficit. La respuesta europea, más timorata, pero diametralmente opuesta a la desplegada desde 2008 (con un Jean Claude Trichet, presidente del BCE, que subió los tipos de interés), hasta la llegada de Mario Draghi al BCE (que los mantuvo bajos y prometió liquidez monetaria). ¿Hasta cuándo? ¿Cuál puede ser el límite de esta expansión fiscal, con dos objetivos básicos: la recuperación de la demanda agregada y el repunte de los precios? He aquí el gran dilema para los economistas, para los políticos. Recordémoslo una vez más: reducciones tempranas tienen consecuencias conocidas en el pasado (1937, 2010): el regreso a la recesión. La forma de W —en el mejor de los casos— en el PIB. El reto va a ser, de nuevo, el abordaje de la política monetaria, estrechamente vinculada ahora con la política fiscal. El avance de la deuda, en concreto, ¿qué hacer? ¿cómo resolver la generación de inmensas bolsas de endeudamiento a partir de dinero fiduciario? Los trabajos de Petitfor (2017) y Keldon (2021)

contribuyen a desvelar esa ecuación.

El debate está abierto. Lo que parece evidente es que los dogmas del pasado se han puesto en hibernación. Básicamente, porque no funcionaron para el conjunto de la sociedad, si bien fueron provechosos para segmentos específicos de ella: los más ricos. Urge contrastar los argumentos con datos, con números, con el análisis de experiencias pasadas. Y dejar la teología para quienes son competentes en ella: los que piensan, religiosamente, en los avatares de la vida y del espíritu, incluso del más allá. Pero eso no es el objetivo de la ciencia económica, que debiera velar por el bienestar, aquí, de las personas.

CONCLUSIÓN

Las premisas neoliberales siguen vigentes en el mundo desarrollado, tanto en universidades, como en el sistema financiero y en las administraciones. La pandemia indujo un cambio de orientación en política económica, al confiar en el sector público y en una laxitud de la política monetaria. Esa transformación sigue presente, no sin resistencias. La política monetaria se enfrenta al desafío de subir los tipos de interés una vez más para controlar la inflación, a sabiendas de que esto puede promover una recesión; pero, al mismo tiempo, se defienden ayudas a colectivos vulnerables y sectores sociales y económicos con dificultades, lo cual infiere sin lugar a dudas incrementos del gasto público. La contradicción es flagrante y supone optar por una política monetaria más cautelosa, que huya del contagio norteamericano: en Estados Unidos, el *shock* es de demanda, no de oferta. Y el peligro para la eurozona es que la pauta de la Reserva Federal se acabe siguiendo de manera acrítica, cuando los condicionantes de la inflación son distintos.

Volver a una austeridad económica mal entendida es lo que pretenden formaciones políticas conservadoras, utilizando como herramientas centrales la liberalización de los mercados y las bajadas de impuestos. Es

una batalla ideológica, no técnica. Técnicamente, empíricamente, los estudios que defienden resultados contrarios a esos supuestos son muy abundantes. El centro del debate es ideológico, con la utilización populista de los recortes de impuestos como reclamo electoral, el incumplimiento de esa promesa si se llega al poder arguyendo una herencia que ya se conoce y que, por tanto, implica subir la tributación; en definitiva, culpando al Gobierno anterior para retirar una promesa que ya se sabía irresoluble. Lo que aconteció en la economía española a partir de 2012 es un ejemplo representativo.

El neoliberalismo sigue teniendo fuerza, pero no aporta soluciones a los grandes retos de la economía mundial. Si la lupa se traslada a escenarios más próximos, las premisas neoliberales no contribuyeron a resolver los graves problemas de la economía europea —ni de la española — tras la crisis financiera de 2008 y sus recetarios apuntalaron el sufrimiento de los grupos sociales más desfavorecidos y de una parte sustancial de las rentas medias. Es esta una lección que, de una vez por todas, debería aceptarse. En la Unión Europea se debe tomar nota de todo esto para evitar errores en la política monetaria y en la política fiscal. El futuro europeo depende en buena parte de esto. En síntesis apretada, urgen:

1. Mayores coordinaciones entre la política fiscal y la política monetaria. No es coherente exigir planes de consolidación fiscal a la vez que se reclaman ayudas, subvenciones e inversiones.
2. Perder el "miedo a los mercados": aspectos que parecían pétreos se han podido repensar (por ejemplo, la normativa casi canónica del déficit público), entender que una obcecación por la rigidez monetarista o por la ortodoxia presupuestaria, en épocas de necesidad en reafirmar la recuperación de las economías, no hará más que dificultar una proyección positiva.

Ahora bien, ¿hay márgenes para una política fiscal progresiva?

Impuestos ¿para qué? Estas dos preguntas son las que se suelen cocer en las cocinas de los partidos políticos ante campañas electorales. Para unos, los más liberales y conservadores —calificaciones que suelen ir unidas— la idea esencial es reducir el papel del Estado y poner el dinero en manos de los individuos, un axioma que se enlaza con esto, con la decisión individual, con una libertad que se presume generalizada pero que, en realidad, afecta a menos gente. Además, se argumenta que incrementar los impuestos acabará por rebajar la recaudación y desincentivará las inversiones. Pero la realidad histórica no dice exactamente esto: la curva de Laffer no se cumple y, además, genera un aumento del déficit público.

En estas coordenadas, describir políticas progresistas desde el lado de la oferta no abunda en un factor substancial: la procedencia de los recursos públicos para hacerlas posibles. El enlace de tal aserto con lo que se ha expuesto más arriba supone pensar en una política fiscal que sea progresiva e igualmente activar nuevas propuestas de fiscalidad ambiental, más acordes con los graves problemas de externalidades que existen hoy en día; a su vez, reivindicar los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones —este último, de gran capacidad recaudatoria— conforman sendas piezas que debieran ser consideradas. Al mismo tiempo, indicar que el potencial de la economía solo se afecta a través de políticas de oferta supone una idea subyacente: la del funcionamiento perfecto de los mercados, en los que las rigideces y el efecto histéresis no juegan papel alguno, como si los años de austeridad no hubiesen deprimido la demanda, con efectos duraderos y estructurales sobre la capacidad de crecimiento, incluso después de ser retiradas las medidas contractivas. En conclusión, una política fiscal activa y expansiva tiene la capacidad de aumentar el *stock* de capital y, por tanto, contribuye a mejorar la productividad y la tendencia del crecimiento.

La socialdemocracia no tiene por qué inventar la pólvora sorda ni nuevos relatos que traten de enardecer a las masas. Sería suficiente con que recuperara sus viejos idearios de justicia, democracia y equidad. Cuando hoy en día se escriben reflexiones profundas sobre la crisis de la

socialdemocracia y la pérdida de sus señas de identidad, es importante subrayar que la clave radica en ese pasado —el que conformó el Estado del bienestar— más que en un futuro que no sabemos descifrar, porque es imposible. El desarrollo capitalista está comportando nuevos retos: las dislocaciones ecológicas, el envejecimiento de la sociedad, el incremento del paro juvenil, la mayor inserción de la mujer en los mercados de trabajo, la nanotecnología, la automatización productiva, elementos que dibujan los desafíos de la nueva revolución industrial. Aquí los hilados son nuevos, pero la acción de tejer debería recordar cómo se hizo antes, con qué premisas, con qué objetivos, sobre qué ideario. La socialdemocracia tiene experiencia histórica, aportaciones teóricas, ejemplos prácticos y recorridos identificables.

BIBLIOGRAFÍA

Akerlof, G.; Dickens, W. y Perry, G. (1996): "The Macroeconomics of Low Inflation", *Brookings Papers on Economics Activity*, nº 1.

Alesina, A. y Giavazzi, F. (2009): *El futuro de Europa. Reforma o declive*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

Austin, G. *et al*. (2013): *Labour-Intensive Industrialization in Global History*, Londres y Nueva York, Routledge.

Banerjee, A. y Duflo, E. (2019): *Buena economía para tiempos difíciles*, Madrid, Taurus.

Bauman, Z. (2021): *Vivir en tiempos turbulentos*, Barcelona, Tusquets.

Blanchard, O. (2006): *Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal*, Massachusetts, MIT Department of Economics.

— (2023): *Fiscal Policy under Low Interest Rates*, Massachusetts, MIT Press.

Blanchard, O. *et al*. (2012): *In the Wake of the Crisis*, Massachusetts, MIT Press.

Blanchard, O.; Leandro, Á. y Zettelmeyer, J. (2016): "Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards", *Economic Policy*, vol. 36, nº 106.

Blanchard, O. y Leigh, D. (2013): "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", FMI, informe nº 13/1.

Blyth, M. (2014): *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Barcelona, Crítica.

Cárdenas, L.-P.; Villanueva, I. y Álvarez, J. U. (2020): "Peripheral Europe beyond the Troika: assessing the 'success' of structural reforms in driving the Spanish recovery", *Review of Keynesian Economics*, vol. 8, nº 4.

Carter, Z. (2021): *El precio de la paz*, Barcelona, Paidós.

Chesnais, F. *et al*. (2002): *La globalización y sus crisis. Interpretaciones desde la economía crítica*,

Madrid, Los Libros de la Catarata.
CRAFTS, N. (2013): *The Great Depression of the 1930s. Lessons for Today*, Oxford, Oxford University Press.
DEATON, A. (2020): *Muertes por desesperación y el futuro del capitalismo*, Madrid, Taurus.
DELONG, B y SUMMERS, L. (2012): "Fiscal Policy in a Depressed Economy", *Brookings Papers on Economics Activity*.
DOMÉNECH, A. (2013): "La austeridad retrasa la recuperación", *El País*, https://bitly.ws/ZJX7.
EICHENGREEN, B. (2015): *Hall of Mirrors. The Great Depression, the Great Recession, and the Uses (and Misuses) of History*, Oxford, Oxford University Press.
FABRA, N. *et al*. (2023): "Do Renewable Energies Create Local Jobs?", documento de trabajo nº 2.307, Banco de España.
FOLEY, D. (2010): "The Political economy of post-crisis global capitalism", Universidad de Chicago, https://bitly.ws/ZJYH.
GINZBERG, E. (2004): *The Illusion of Economic Stability*, Nueva Jersey, Transaction Publishers.
GRAUWE, P. de (2011): "Governance of a Fragile Eurozone", *Economic Policy*, https://bitly.ws/ZJZc.
— (2018): *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press.
HUSSON, M. (2013): *El capitalismo en 10 lecciones*, Madrid, Los Libros de Viento Sur.
KEEN, S. (2015): *Can We Avoid Another Financial Crisis? (The Future of Capitalism)*, San Francisco, Goodreads.
— (2021): *¿Podemos evitar otra crisis financiera?*, Madrid, Capitán Swing.
KELDON, S. (2021): *El mito del déficit*, Madrid, Taurus.
KRUGMAN, P. (1996): "Fast Growth and Stable Prices: Just Say No", *Economist*.
— (2012): *¡Acabad ya con esta crisis!*, Barcelona, Crítica.
LAMPERTI, F. (2023): Creating Jobs Out of the Green, seminario impartido en la Universidad de las Islas Baleares, 31 de marzo de 2023.
LAPAVITSAS, C. (2013): *Profiting without Producing*, Londres y Nueva York, Verso.
MADRICK, J. (2011): *Age of Greed*, Nueva York, Alfred Knopf.
— (2014): *Seven Bad Ideas*, Nueva York, Alfred Knopf.
MANERA, C. (2013): *The Great Recession. A heterodox view*, Londres, Sussex-London School of Economics.
— (2015): *La extensión de la desigualdad. Austeridad y estancamiento*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
MANERA, C. *et al*. (2021): "Capital productivity and the wage share in the United States: a keynesian approach", *Journal of Post-Keynesian Economics*.
MAZZUCATO, M. (2021): *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo*, Madrid, Taurus.
MILANOVIC, B. (2020): *Capitalismo nada más*, Madrid-Barcelona, Taurus.
MINQI, L. (2007): "Capitalism with zero profit rate? Limits to growth and he law of the tendency for the fate of profit to fall", University of Utah, https://bitly.ws/33uwD.
MINSKY, H. (2008): *Stabilinz an unstable economy*, New Haven, Yale University Press.
MIRRLEES, J. *et al*. (2010): *Dimensions of Tax Design*, Oxford, Oxford University Press.

Moore, J. (2020): *El capitalismo en la trama de la vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Okun, A. (1970): *The Political Economy of Prosperity*, Washington D. C., Brookings Institution.

Oxfam (2014): Informe Oxfam 2014, https://bitly.ws/33uyF.

Pettifor, A. (2014): *La producción del dinero. Cómo acabar con el poder de los bancos*, Barcelona, Los Libros del Lince.

— (2017): *La producción del dinero*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Piketty, T. (2013): *Le capital au XXIème siècle*, París, Seuil.

— (2019): *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto.

— (2020): *¡Viva el socialismo!*, Barcelona, Deusto.

Pilling, D. (2019): *El delirio del crecimiento*, Madrid-Barcelona, Taurus.

Pinker, S. (2018): *En defensa de la Ilustración*, Barcelona, Paidós.

Reinhart, C. y Rogoff, K. (2013): "Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten", FMI, https://bitly.ws/ZIwt.

Rodrik, D. (2019): *Hablemos claro sobre el comercio mundial*, Barcelona, Deusto.

Sanchís, M. (2014): *El fracaso de las élites. Lecciones y escarmientos de la Gran Crisis*, Barcelona, Pasado & Presente.

Schiller, R. (2021): *Narrativas Económicas*, Barcelona, Deusto.

Schui, F. (2014): *Austerity. The Great Failure*, New Haven-Londres, Yale University Press.

Shaikh, A. (2010): "The first great depression of the 21st century", *Socialist Register*, vol. 47, nº 47.

— (2016): *Capitalism*, Nueva York, Oxford University Press.

Stiglitz, J. (2012): *El precio de la desigualdad*, Madrid, Taurus.

Tapia, J. A. (2017): *Rentabilidad, inversión y crisis. Teorías económicas y datos empíricos*, Madrid, Maia Ediciones.

Tepper, J. (2020): *El mito del capitalismo*, Barcelona, Roca Editorial de Libros.

Varoufakis, Y.; Holland, S. y Galbraith, J. (2013): "A modest proposal for resolving the Eurozone Crisis", *Intereconomics*.

Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009): *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid, Turner.

Wolf, M. (2023): *La crisis del capitalismo democrático*, Barcelona, Deusto.

Zucman, G. (2014): *La riqueza oculta de las naciones*, Barcelona, Pasado & Presente.

CAPÍTULO 8

FINANCIACIÓN PÚBLICA, FISCALIDAD SUFICIENTE

JUAN GIMENO ULLASTRES

Es necesario afrontar cambios estructurales en la fiscalidad para garantizar la financiación de las políticas públicas imprescindibles. Nos enfrentamos a déficits notorios en políticas públicas (sociales y económicas), con un déficit presupuestario permanente y un nivel de endeudamiento público elevado que es necesario reducir.

Estamos muy por debajo de la media europea tanto en nivel de gasto público como en proporción de ingresos respecto al producto interior bruto (PIB). La media europea del 41,6% sigue estando por encima de las cifras que se dan para España (38,18% tras la revisión del Instituto Nacional de Estadística [INE] de sus estimaciones del PIB). Es sabido que el cociente del PIB español venía lastrado por su evidente infravaloración por parte del INE.

No puede aceptarse que es lógico que la presión sea menor porque es normal con sistemas fiscales progresivos y un nivel de renta más bajo en España. Es discutible la progresividad efectiva de los sistemas fiscales modernos. Pero, en todo caso, la ciudadanía española compara sus niveles de prestaciones no con la media europea, sino con las principales economías comunitarias: por ejemplo, con Francia (47%), Alemania (42,4%), o Italia (43,6%), con los que la diferencia es notoriamente

mayor.

Nuestros impuestos son la garantía de nuestros derechos. No hay garantía si no hay recursos tributarios suficientes que posibiliten que pueden prestarse satisfactoriamente. La insuficiencia de ingresos públicos repercute gravemente en nuestras prestaciones sociales, en nuestros servicios públicos y en la capacidad de nuestras políticas.

La inminente recuperación de las directrices europeas para recuperar la senda de la estabilidad fiscal y reducción de déficits y niveles de endeudamiento es obvio que va a obligar medidas correctoras. Hace dos lustros se optó por la vía de la austeridad y la reducción de gastos. Es casi unánime la opinión de que fue un error manifiesto, de dolorosos efectos sociales y sobre el propio crecimiento y competitividad de la Unión.

Si a ello unimos el desfase recaudatorio descrito para España y el alto nivel de deuda acumulada, no debería caber duda: necesitamos incrementar nuestra recaudación tributaria. De acuerdo, además, con todas las instancias supranacionales que así lo recomiendan para nuestro país.

MEJORAR LA EFICIENCIA DEL GASTO Y LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y EL FRAUDE

Sin duda, hay margen para la mejora de la gestión. Es necesario aumentar la eficiencia de la Administración pública, evaluar adecuadamente las políticas y mejorar los incentivos, así como ganar en transparencia y control del gasto.

Es necesario revisar la adecuación de las políticas de gasto a sus objetivos. Resulta especialmente chocante que medidas de carácter social beneficien de hecho más a familias de altos ingresos que a las más necesitadas.

Existe margen también para la lucha contra el fraude y la evasión fiscal. Hay que aumentar la plantilla de la AEAT y reordenar su gestión y

prioridades, simplificar los tributos y la presión burocrática sobre contribuyentes, sensibilizar a la ciudadanía (desde la escuela hasta cualquier edad) en la importancia de las contribuciones públicas… Hay que trabajar, coordinadamente a nivel supranacional, para una acción contra las guaridas fiscales y quienes las utilizan, y contra las empresas que eluden impuestos a través de la deslocalización de sus bases tributarias.

Pero estos avances necesarios, lentos en sus efectos, no pueden servir de excusa para no abordar las reformas tributarias necesarias. Es urgente afrontar la revisión de nuestro sistema tributario, modernizando buena parte de sus figuras, incorporando una fiscalidad adaptada a las nuevas realidades económicas, tecnológicas y sociales. El *Libro blanco sobre la reforma tributaria*, presentado en el año 2022, ofrece un magnífico análisis de la situación, base esencial para cualquier revisión. El análisis de las distintas figuras también abre posibilidades y alternativas que facilitan un debate que debe aspirar a la máxima seriedad y rigor, huyendo de prejuicios sectarios y de la demagogia.

La realidad de una Administración multinivel exige la revisión del obsoleto sistema de financiación autonómica que debería dibujarse al mismo tiempo que la reforma fiscal general e, incluso, de las haciendas locales. Las contribuciones públicas forman un caudal común que debe repartirse entre las distintas Administraciones públicas de forma equilibrada a las distintas competencias.

Es fundamental subrayar la corresponsabilidad fiscal, de forma que la ciudadanía tenga claras las competencias y a quién exigir responsabilidades. La autonomía de ingresos de cada nivel debe ser suficiente para que cada Administración asuma sus obligaciones con ambos lados del presupuesto y se eviten victimismos demagógicos.

NO SUBIR O BAJAR IMPUESTOS, SINO ELIMINAR PRIVILEGIOS

La polémica de subir o bajar impuestos es absolutamente ficticia. Los mayores ingresos públicos que necesitamos no pueden venir de subir impuestos a quienes ya pagan, sino de eliminar los privilegios de quienes evaden, de una u otra forma, la equidad necesaria para que nuestro sistema fiscal sea justo, progresivo y suficiente.

Pueden apuntarse algunos evidentes:

- De las rentas del capital financiero, en relación con las de trabajo. La creciente reducción de la carga soportada por las rentas de capital frente a las de trabajo lleva a que sean los asalariados quienes soportan el peso de la recaudación. Las rentas de capital quedan fuera de la tarifa progresiva, siendo así que es en los niveles más altos de renta donde representan un peso mayor.
- De las grandes empresas, en relación con las pymes. Las primeras soportan, de hecho, una presión fiscal inferior a la que están aportando las empresas pequeñas y medianas. La mayor facilidad para encontrar vías de elusión tributaria lleva a ese resultado.
- De las transacciones financieras, en relación con el resto. Cualquier compra soporta una tributación superior a la de las transacciones financieras, exentas de todo pago en la mayor parte de las operaciones.
- Del capital financiero, en relación con el inmobiliario. Tanto las transmisiones como la tenencia de bienes inmobiliarios están sometidas a impuestos y presunciones de ingresos que no se aplican a los activos financieros.
- Del patrimonio y las grandes herencias frente a otros índices de capacidad de pago. No se discuten los impuestos sobre la renta o sobre el consumo. Sin embargo, la presión a la opinión pública contra cualquier forma de gravamen sobre el patrimonio es brutal.

LÍNEAS BÁSICAS DE REFORMA

La primera idea que debería orientar las reformas es la necesidad de simplificar tributos. Cuanto más complicamos la normativa, menos equitativo es el resultado recaudatorio. La complejidad acarrea una importante presión fiscal indirecta a los contribuyentes: cumplir con las obligaciones tributarias tiene un elevado coste de comprensión, de tiempo y de dinero.

Al mismo tiempo, esas complejidades propician que los más poderosos encuentren vías más fáciles para la evasión, porque su capacidad de influencia consigue la introducción de beneficios y bonificaciones favorables a sus intereses. Y porque disponen de un privilegiado asesoramiento que les permite buscar múltiples vías para reducir notoriamente sus cargas.

La complejidad también implica una menor eficiencia de la inspección tributaria, distraída revisando múltiples partidas de escasa importancia en detrimento de un mayor seguimiento de las grandes bolsas de fraude.

La primera medida, urgente y relativamente fácil, sería, pues, llevar a cabo una revisión drástica de la maraña de bonificaciones fiscales existentes en todos y cada uno de los impuestos, en buen número de casos de escasa utilidad pública. La mayor parte de esos beneficios son regresivos, responden a intereses de pequeños grupos de presión y representan una pérdida de ingresos considerable.

Habría que revisar también la pléyade de tratamientos especiales favorables que se aplican a diversas situaciones con más que discutible justificación como el régimen especial de trabajadores desplazados a territorio español o la reducción a los rendimientos del trabajo obtenidos por la gestión de fondos vinculados al emprendimiento, a la innovación y al desarrollo de la actividad económica.

La progresividad implica que contribuyan a los gastos comunes quienes más capacidad de pago tienen. Tres son los índices clásicos para medirla: renta, gasto y riqueza. Esta última, siendo el índice de capacidad

de pago más desigualmente repartido, tiende cada vez más a su exención impositiva. La irresponsable competencia a la baja de la mayor parte de las Administraciones autonómicas en los impuestos patrimoniales de su competencia está dañando su recaudación (con consecuencias negativas sobre las políticas sociales en las que les corresponde el mayor protagonismo), pero también la equidad del conjunto del sistema. Los impuestos sobre el consumo tienden a ser regresivos y la imposición sobre la renta aporta mucha menos progresividad de lo que podría esperarse de su escala de tipos.

Por ello, los impuestos sobre la riqueza, aunque parezcan generar pocos ingresos, son esenciales para aportar ese plus de progresividad que el resto de los impuestos no permiten garantizar. La riqueza de hoy es la mayor influencia sobre la desigualdad del futuro. El 75% de los grandes millonarios de hoy lo son por herencia y no por esfuerzo.

El argumento de la doble imposición es absolutamente cínico. Salvo que existiera el impuesto único, cualquier figura tributaria podría ser considerada de doble tributación. Se alega para el ahorro, pero no para el consumo; para sucesiones, pero no para el IVA. Solo parece existir la doble imposición cuando afecta especialmente a los poderosos, a los bancos y a los grandes fondos financieros.

No es menos cierto que las regulaciones de ambos impuestos son ya veteranas y han quedado obsoletas: el impuesto sobre el patrimonio no se actualiza básicamente desde 1991 (al margen de su supresión temporal y posterior recuperación); el de sucesiones y donaciones, desde 1987. El desarrollo de activos financieros y la complejidad creciente de sus entramados de gestión y propiedad, así como la extensión de la propiedad inmobiliaria, aconsejan una importante actualización de la normativa aplicable.

Es necesario un auténtico impuesto sobre la riqueza, permanente, que deje exentos patrimonios habituales en las clases trabajadoras y medias, y se centre en los niveles más altos. Una figura que podría concentrar el actual impuesto sobre el patrimonio y el transitorio sobre las grandes

fortunas, a medio camino entre ambas.

En la misma línea, es irrenunciable un impuesto sobre sucesiones y donaciones, con el mismo criterio de mínimos exentos elevados. No olvidemos que las herencias son causa explicativa, en España, de casi el 70% de las desigualdades observadas (Salas Rojo y Rodríguez, 2022). Debe extremarse el cuidado en el tratamiento de las empresas familiares y de los activos ilíquidos.

Si la competencia es autonómica, urge una legislación estatal que obligue a mínimos de tributación en ambos impuestos.

Debemos ser conscientes de que, en la era del capitalismo rentista, en una economía globalizada dominada por las finanzas, los perceptores de altos ingresos evitan los impuestos sobre la renta. La actuación sobre las rentas más elevadas ha de centrarse no tanto en subir la progresividad formal del IRPF, que repercute tan solo en determinadas rentas salariales, sino en ingresos y patrimonios financieros, que son los grandes evasores modernos, sin perjuicio de la necesidad de acercar el tratamiento de la base sobre el ahorro al que se aplica a la base sobre el trabajo.

NUEVOS TRIBUTOS Y TAREAS

Una tasa auténticamente general sobre las transacciones financieras además de penalizar el comercio especulativo proporcionaría cifras importantes de recaudación, aún con tipos muy bajos, y tendría un resultado muy progresivo.

Un impuesto especial sobre los beneficios de las empresas que controlen, por ejemplo, más del 20% de su mercado[10] sería una medida antimonopolio y un buen instrumento de recaudación sobre los beneficios extraordinarios. Resultará difícil atacarla por atentar al funcionamiento del mercado cuando, precisamente, busca defender la competencia. Ello no es obstáculo para extender el gravamen de los impuestos sobre los beneficios "caídos del cielo" en tiempos de crisis.

Es preciso impulsar un consenso amplio (en la UE y en la OCDE) para garantizar un mínimo en la tributación empresarial por encima del 15%, para la tributación allá donde se generan los beneficios de las empresas tecnológicas y transnacionales, así como para el control de sociedades fantasma y de los intermediadores o facilitadores de prácticas fiscales agresivas.

El volumen del comercio electrónico transfronterizo se ha multiplicado más en los últimos lustros, muy concentrado en empresas no residentes en España a efectos fiscales. Como señala el *Libro blanco sobre la reforma tributaria*: "La tradicional falta de adecuación del IVA a una economía cada vez más global y digital ha generado problemas de distorsión de la competencia, fraude fiscal y costes de cumplimiento. La reciente reforma del tratamiento fiscal del comercio electrónico en la Directiva IVA y su transposición en España ha fortalecido el principio de tributación en destino e introducido instrumentos para mejorar el cumplimiento voluntario". Hay que seguir avanzando en esa línea.

Por lo que se refiere a la pequeña empresa, debería eliminarse gradualmente el régimen de estimación objetiva de rendimientos empresariales, sin perjuicio de regímenes transitorios o adaptados a peculiaridades sectoriales. En todo caso, es preciso avanzar en el esfuerzo de la Administración tributaria de información y asistencia a los pequeños empresarios y de simplificación de sus obligaciones formales.

Es preciso incorporar decididamente la denominada imposición verde, con la que recaudamos menos de la mitad que la media europea. Las exigencias de transición energética y climática obligan a un fuerte incremento de estos instrumentos y a evitar cualquier rebaja en la presión tributaria de bienes o servicios contaminantes[11].

Dado que la mayoría de estos tributos verdes tienen un impacto regresivo, es recomendable que su recaudación se destine a algo parecido a un "fondo de capital de los bienes comunes", que permita la financiación de políticas de transición energética y la canalización de ayudas a quienes se vean más negativamente afectados.

Muchos de los aspectos que hemos visto solo podrán encontrar soluciones eficaces con medidas promovidas por instancias supranacionales, sobre todo, los referidos a empresas y capitales, a las transnacionales y tecnológicas, a las transacciones financieras y a las guaridas fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

Instituto de Estudios Fiscales (2022): *Libro blanco sobre la reforma tributaria*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, https://bitly.ws/ZKpr.

Salas Rojo, P. y Rodríguez, J. G. (2022): "Inheritances and wealth inequality: a machine learning approach", *The Journal of Economic Inequality*, nº 20, pp. 27- 51.

CAPÍTULO 9
OLIGOPOLIOS, PRECIOS, ELECTRICIDAD Y REGULACIÓN

JORGE FABRA UTRAY

El título de este capítulo apunta hacia la estrecha interconexión existente, en el panorama económico actual, entre estos cuatro conceptos. Los oligopolios —reducido número de empresas que dominan un sector económico— encuentran el terreno más propicio para su desarrollo y consolidación en los sectores que suministran y prestan bienes y servicios esenciales, imprescindibles para los individuos y el funcionamiento de la sociedad. Es decir, aquellos cuya demanda presenta una baja o nula elasticidad al precio, razón por la que las empresas que integran los oligopolios sectoriales disponen de un significativo poder de mercado que, a su vez, les suministra una potente influencia política.

Entre los sectores a los que nos referimos pueden identificarse, entre otros, el sector bancario, el de las telecomunicaciones, el de la industria del petróleo, del gas y el eléctrico. En esta dinámica: oligopolios-precios-regulación, el sector eléctrico es un ejemplo paradigmático. La inversión masiva que requiere en infraestructuras y regulaciones gubernamentales complejas sirven como barreras de entrada (financieras, de escala y de alcance, y barreras técnicas o de conocimiento) que limitan la entrada a nuevos competidores tendiendo a perpetuar la existencia del oligopolio. Así, la regulación se convierte en un pilar clave para que los bienes y

servicios se suministren y presten a precios competitivos. Cuando no es así, las empresas que integran los oligopolios se convierten en agentes extractores de rentas y generadores de desequilibrios inflacionistas.

Esta es la razón básica por la que, objetivamente, las empresas de los oligopolios están en permanente conflicto de intereses con los consumidores y con las responsabilidades de las instituciones reguladoras. Sobre este conflicto, el debate está abierto: dejar que el mercado regule libremente las transacciones entre empresas y consumidores, o abrir los mercados a la intervención del regulador. En definitiva, liberalización o regulación.

Pero regulación y liberalización no son conceptos contrarios, sino complementarios, ambos se necesitan mutuamente. No puede haber liberalización sin regulación, porque la regulación hace posible que los agentes económicos concurrentes (todos) puedan desenvolverse con libertad y con la certidumbre que les proporcione su propia capacidad competitiva. La liberalización, sin un marco regulatorio adecuado al sector de actividad en el que se aplica, puede conducir al desarrollo de posiciones de dominio y de prácticas colusivas que limitan la libertad de todos en beneficio solo de algunos. Quienes defienden la incompatibilidad entre liberalización y regulación no son liberales. Son quienes creen en el mercado (y digo bien al decir que creen) como un fin y no como un medio para alcanzar el bienestar que no es otra cosa, al fin y al cabo, que el equilibrio en la asignación eficiente de los recursos disponibles y generados (el equilibrio en su más amplia y común acepción económica, jurídica, política y social).

Sustituir la regulación por la desregulación —ensalzada con la denominación de liberalización— que se disfraza bajo la invocación a la "autorregulación corporativa" se compadece mal con el interés general y con los intereses de los consumidores, pero mejor, desde luego, con los intereses de las corporaciones que dicen autorregularse[12].

La desregulación de la prestación de los servicios esenciales, imprescindibles para que la sociedad pueda funcionar, es un modo

radical de intervención desde los poderes públicos a favor de los poderes económicos y en contra de los intereses generales. Desregular no es otra cosa que un modo de regular. Al fin, responde siempre a una decisión de los reguladores (Fabra Utray, 2004). Decisiones de los reguladores que pueden ser de enorme transcendencia para la economía. Los bienes y los servicios esenciales son *inputs* que están en la raíz misma de todo proceso productivo. Cualquier desacierto en su regulación puede desequilibrar la economía en su totalidad. Tal vez a algo de esto estemos asistiendo con la guerra de Ucrania y el conflicto de Oriente Medio.

PRECIOS AL CONSUMO, *SHOCK* DE OFERTA Y MÁRGENES EMPRESARIALES

La primera consecuencia derivada de estos conflictos está siendo la subida de los precios al consumo, sin duda por el peso del gas y del petróleo en la inflación. Pero otros bienes y servicios son casi por completo ajenos a los conflictos, y entre sus componentes no existe rastro ni del petróleo ni del gas que pudieran estar elevando sus costes. Pongamos por caso la energía eólica, hidroeléctrica, nuclear o fotovoltaica.

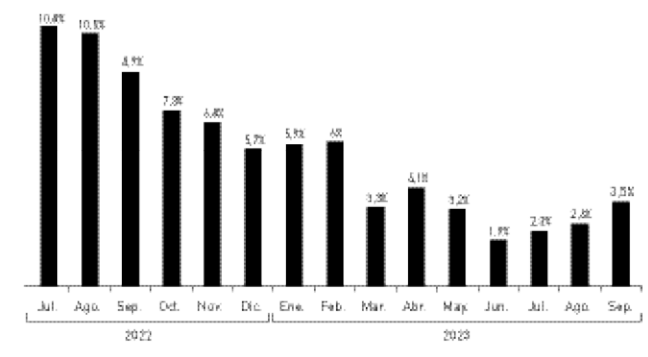
Sin embargo, un rebrote inflacionista, iniciado con los primeros indicios de la invasión de Ucrania detectados a principios de 2021, amenaza las expectativas favorables con las que España y Europa estaban saliendo de la pandemia. La disminución de la tasa de crecimiento de la inflación en los primeros meses de verano de 2023 solo nos indica que los precios estaban creciendo a menor velocidad (se trataba de un "efecto base"), pero seguían creciendo. No debe confundirse la caída de la tasa de crecimiento de la inflación con la caída de los precios. Todavía son imperceptibles los síntomas de retorno a los niveles de precios existente en los primeros meses de 2021…, si acaso tal cosa pudiera llegar a ser posible. De hecho, la inflación de septiembre y octubre de 2023 vuelve a

repuntar hasta un 3,5%, confirmando que las bajadas de las tasas de inflación observadas entre marzo y junio de 2023 tenían algo de espejismo. Detrás, la regulación del sector eléctrico que vincula los precios de toda la electricidad, con independencia de la fuente primaria energética con la que haya sido producida, a los precios del gas, afectados por la geopolítica que rodea la guerra de Ucrania, y la subida de los tipos de interés del BCE que, deprimiendo la demanda de créditos y de inversión, se enfrenta así a la espiral inflacionista.

Simultáneamente, y a pesar de las evidencias, el BCE insiste en la necesidad de contener salarios y de congelar pensiones, siempre propenso a identificar los procesos inflacionistas con un exceso de la demanda sobre las capacidades de oferta. Mientras, desprecia los errores regulatorios que inflan artificialmente los precios de bienes y servicios sistémicos que, inevitablemente, incrementan los costes de la totalidad de los bienes y servicios de la completa economía de los países, aunque la demanda baje.

Los banqueros centrales se distancian de los mensajes que les llegan desde los reguladores nacionales y europeos que, por fin, empiezan, al menos, a dudar sobre la eficiencia o ineficiencia de sus decisiones regulatorias, entre ellas la primera, la regulación de la "competencia" para que los mercados sean eficientes y maximicen el excedente social.

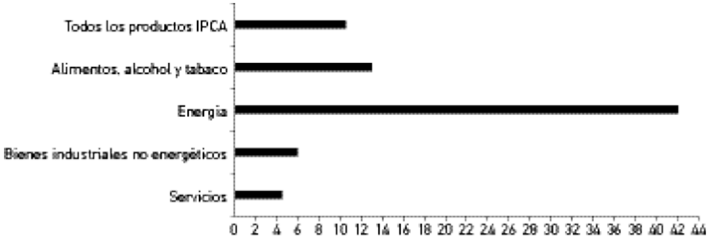
GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO



Fuente: INE.

La ausencia de un diagnóstico compartido por el BCE y los Estados miembros de la Unión Europea sobre las causas de la inflación ha retrasado y sigue retrasando, en Europa y en sus Estados, la adopción de soluciones reales, no cosméticas. Una ausencia de diagnóstico que mantiene en la más absoluta de las inopias al Banco Central Europeo que parece seguir creyendo —sí, “creyendo” es la palabra— que las subidas de tipos de interés reducirán los precios de la energía como si esos precios se debieran a un exceso de demanda y no a conflictos bélicos o geopolíticos, o pudieran remediar la ausencia de una adecuada y eficiente regulación procompetitiva de sectores oligopolizados y esenciales como son el sector bancario, el de la distribución de alimentos, el del refino de productos petrolíferos, el del gas y el eléctrico, entre otros. Al respecto, es ilustrativo el cuadro que sigue sobre la responsabilidad de los precios de la energía —combustibles, gas y electricidad, fundamentalmente— en la inflación de la eurozona.

GRÁFICO 2
INFLACIÓN ANUAL DE LA ZONA EURO, OCTUBRE DE 2022 (%)



Fuente: EC.EU Eurostat.

El mantenimiento de los altos tipos interés solo podrán contribuir a mitigar la inflación haciendo destrozos en la economía, a no ser que los tipos retornen a niveles moderados no quirúrgicos que se limiten a equilibrar los parámetros financieros en los que debieran desenvolverse todas las actividades económicas.

En este sentido, una política monetaria contenida debería transmitir a los reguladores europeos sectoriales el mensaje de que los banqueros centrales estarían en disposición de dejar de recurrir a la contracción de

las economías si el diseño de los mercados contribuyera a que los precios de los servicios y bienes esenciales reflejaran sus costes de producción.

Se trataría de acabar con los fallos de mercado (EFC, 2012) rediseñando mercados capaces de revelar los costes de todos aquellos servicios y bienes cuyos costes no hayan sido afectados por los dislocamientos de la guerra de Ucrania y del conflicto en Oriente Medio. En definitiva, un golpe regulatorio a la espiral inflacionista, suficientemente contundente, facilitaría nuevas "segundas rondas en sentido contrario" que contribuirían a reducir los precios a los niveles cercanos a los vistos antes de abril de 2021.

Pero no es solo necesario que el BCE identifique las causas de la inflación en los mercados mal diseñados y en las prácticas de poder de mercado que abundan en los sectores económicos sistémicos, como los mencionados, todos ellos oligopolizados. También debería contener la utilización de la —prácticamente— única arma —letal— de la que dispone contra la inflación —los tipos de interés— para coordinar la política monetaria con la política fiscal de los Estados miembros y de la propia Unión Europea, a la que se le exige que estimule inversiones perentorias para, entre otros cometidos, ir a escenarios de cambios de modelos productivos.

EL SECTOR ELÉCTRICO COMO EJEMPLO PARADIGMÁTICO

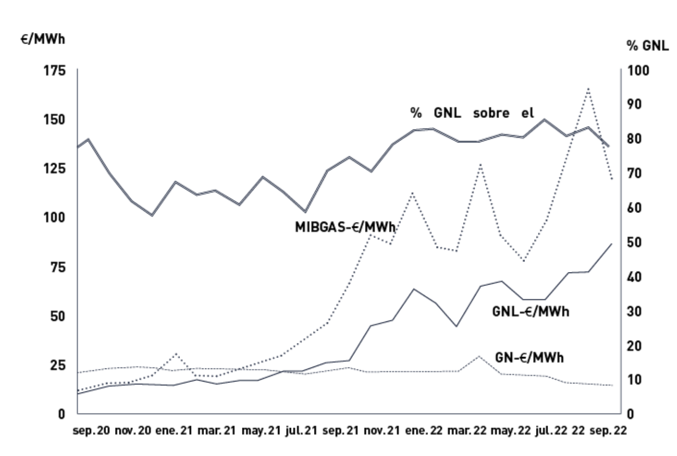
Aquí y ahora nos centraremos en el sector eléctrico a título de ejemplo paradigmático[13] de sector oligopolizado y esencial, responsable como los citados, del rebrote inflacionista.

Medidas tomadas respecto a los precios de la electricidad, como la "excepción ibérica" en España, la disminución o eliminación de impuestos indirectos o la cobertura de costes energéticos o de cualquier otra naturaleza, con cargo a los presupuestos generales del Estado, han

estado aliviando la pérdida de poder adquisitivo de la población, pero solo en una medida que, aunque apreciable, es mínima en comparación con los crecimientos de los precios, además, hay que advertir que, en cierta manera, es un autoengaño[14] bajar o contener precios a costa de bajar impuestos que reducen la capacidad recaudatoria del Estado para cubrir el coste de servicios públicos sociales e imprescindibles.

Para comprender la magnitud del aumento de los precios de la electricidad, ténganse en cuenta algunos datos que matan relato: en 2022, con un precio medio de 167 euros/MWh, los consumidores de electricidad en España pagamos en torno a 28.000 millones de euros más, en un solo año, por encima de lo que pagamos con el precio medio de la década anterior 2010-2020. Y a esa cifra habría que sumar las compensaciones pagadas a las centrales de gas, de carbón y a la cogeneración, en aplicación de la propia "excepción ibérica", que compensa los precios del gas en el mercado *spot* ibérico, topados en 50 euros/MWh térmico hasta los supuestos precios que fijaría ese mercado en ausencia de la "excepción", aun siendo esos precios muy superiores a los costes variables en los que realmente incurren las empresas propietarias de las centrales compensadas (véase el gráfico 3).

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE APROVISIONAMIENTO DECLARADO EN ADUANAS (€/MWH) (SEPTIEMBRE 2020-SEPTIEMBRE 2022)



Fuente: MIBGAS y Agencia Tributaria.

La compensación pagada es difícil de estimar, pero un acercamiento prudente se situaría entre 5.000 y 7.000 millones de euros, que acercaría a 35.000 millones de euros el mayor coste pagado en 2022 por los consumidores españoles. Estamos hablando de un crecimiento de los precios de la electricidad por encima del 400%. Se trata de un tremendo y extractivo sobrecoste que apenas puede disimular la contabilidad creativa de la que están haciendo gala las empresas energéticas en sus recientes declaraciones de resultados correspondientes al ejercicio fiscal de 2022.

Ante una crisis energética de semejante calibre, resulta sorprendente que las autoridades competentes españolas y europeas hayan permanecido durante dos décadas casi paralizadas, habiendo sido ellas mismas las que han dotado a sus países y al espacio común europeo, con instituciones (el mercado eléctrico y el del gas tal y como están diseñados) que agudizan los problemas en lugar de moderarlos. Realmente estamos ante daños autoinfligidos, ajenos a la realidad subyacente de la economía de la energía, producto de los dogmas neoliberales predominantes a finales de los noventa (Fabra, 2023).

Con otra regulación que hubiera puesto en su frontispicio el valor social de la competencia, los precios del mercado habrían convergido con los costes reales de la producción de electricidad y hoy se situarían en torno a 70 euros/MWh, dos veces y media inferiores a los que se han verificado en 2022, aun considerando los efectos de la guerra de Ucrania.

ESPAÑA HA TOMADO LA INICIATIVA EN EUROPA, PERO EUROPA NO ACABA DE REACCIONAR

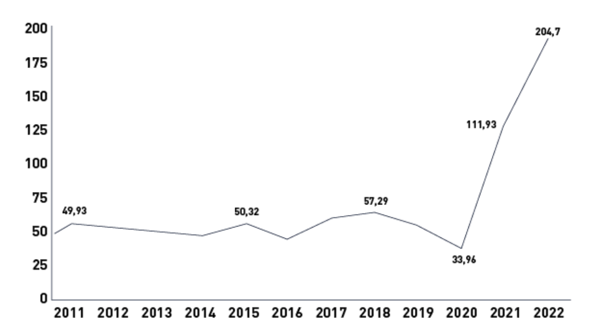
Tarde, muy tarde, pero por fin aparecieron iniciativas en Europa —lideradas por el Gobierno español— que perseguían una completa desvinculación de los precios de la electricidad de los precios del gas a través de una reforma de la regulación europea —y de la de los Estados

miembros— de naturaleza estructural (estructural, ahora sí).

La propuesta del Gobierno español perseguía rescatar el valor social de la competencia en los mercados eléctricos y del gas, introduciendo subastas por tecnología para las nuevas instalaciones capaces de revelar los costes de la electricidad generada y, sin renunciar a la señal marginal de precios que permite la toma de decisiones eficientes que maximizan el excedente social del mercado, trasladar a los consumidores precios competitivos a través de contratos por diferencias entre el coste revelado en las subastas por tecnología y los precios marginales. De esta manera, la retribución de los diferentes tipos de energía se aproximaría a sus costes medios. Por su parte, los consumidores pagarían el coste medio de la electricidad que consumen…, no otros superiores o inferiores. Europa no se podía permitir el lujo de seguir dilatando una reforma de la naturaleza de la planteada por España, pero la ha dilatado. El precio de la electricidad no ha sido, finalmente, desacoplado del precio de la electricidad generada con gas[15]. Véase, en los gráficos 4 y 5, el comportamiento de los precios *spot* del gas y de la electricidad[16].



GRÁFICO 5
PRECIO MEDIO DE LA ELECTRICIDAD EURO/MWh



Fuente: OMIE y MIBGAS.

No habrá electrificación de las actividades contaminantes si la electricidad de origen renovable y nuclear, con costes extraordinariamente competitivos, es pagada por los consumidores a precios vinculados, de una u otra manera, a los precios *spot* horarios o a los medios del *spot* de la electricidad determinados por el precio *spot* del gas en los mercados internacionales. Tampoco continuarán las inversiones en centrales renovables si el precio lo acabara fijando el coste marginal de las propias centrales renovables: tendería a cero y no cubrirían sus costes medios.

LA ELECTRICIDAD ES UN BIEN COMPUESTO

Uno de los primeros elementos que destaca en la regulación de la Unión Europea es su empeño en considerar que todos los kWh son iguales y que, por consiguiente, todos deben competir simultáneamente en un mismo mercado y solo, excepcionalmente, recurrir a otras formas administradas de retribución (Fabra Utray, 2018). La realidad es que —por razones ideológicas, por desconocimiento técnico o por ambas cosas a la vez— las instituciones comunitarias están atrapadas en un paradigma falso que les está conduciendo a perseverar en graves desaciertos regulatorios. La Unión Europea está ignorando que la electricidad producida con distintas tecnologías no es un bien homogéneo. Pero la realidad es tozuda y se resiste a plegarse a toda norma que la ignore. Las diferencias entre kWh de distinto origen tecnológico es extrema. Sus

diferentes costes fijos y variables de producción, la diferente accesibilidad a unas u otras tecnologías de generación y la naturaleza de la energía primaria utilizada por cada central eléctrica determinan que cada kWh, según su origen tecnológico —que es también energético—, preste un servicio diferente al sistema eléctrico, a la economía y al medioambiente, cuestiones estas dos últimas que se manifiestan, además, con efectos externos positivos y negativos que son, precisamente, los que nos obligan a descarbonizar la energía que consumimos y los que nos ofrecen oportunidades económicas que no pueden quedar desaprovechadas.

No todos los kWh son iguales. Ignorarlo implica afirmar lo contrario y conduce a seguir construyendo las normas que regulan el suministro de electricidad sobre falsos paradigmas. Y si no, ¿por qué estamos empeñados en embarcarnos en la transición energética uno de cuyos pilares fundamentales —sino el definitivo— consiste, precisamente, en sustituir unos kWh por otros según su origen energético y buscar un *mix* tecnológico que satisfaga los necesarios equilibrios que necesita el sistema eléctrico y el proceso de descarbonización de la economía? Es palmaria la falta de coherencia interna entre los principios regulatorios que se afirman en la regulación comunitaria, en la española y en los documentos sobre la transición energética de comisiones de expertos y de importantes organizaciones ecologistas. Nunca se cuestionan los principios regulatorios predominantes, como si se trataran de una revelación sagrada que no puede ser discutida al mismo tiempo que se intenta salvar tales principios llenándolos de excepciones…, todas ellas, además, “pro empresas eléctricas”.

Esta contumacia en la defensa de paradigmas falsos es uno de los mayores obstáculos para que las empresas eléctricas sean agentes extractivos de rentas y para que la transición energética se despliegue con eficacia y eficiencia.

Muy reputados actores del sector eléctrico, tenidos por expertos, sostienen —aunque es imposible que lo piensen— que todos los kWh son

iguales para justificar que todos sean retribuidos por un mismo precio, el que determina un mercado de corto plazo al que concurren todas las tecnologías de generación y cuya referencia "marginal" es, claro, el precio de oferta más alto (así funcionan los mercados cuando así están diseñados, está en su propia naturaleza). Un precio que suele corresponder a cualquier central que consuma combustibles fósiles: fuel, carbón y, principalmente, gas. Fuertes intereses monopolistas han estado detrás de consolidar este principio regulatorio. Sus posiciones no disputables en centrales nucleares e hidroeléctricas les han estado y están suministrando beneficios que no han provenido de una mejor gestión de sus empresas, sino de ese mismo principio regulatorio que está haciendo que los consumidores paguen por la electricidad como si todo su consumo proviniera solo de centrales de fuel, gas o carbón. De ello también se están beneficiando las centrales eólicas y fotovoltaicas, de segunda generación (instaladas después de 2010).

Un sistema eléctrico eficiente necesita disponer de centrales que permitan a su operador mantener —por el lado de la oferta— la igualdad entre la generación y el consumo… Y esto es, justamente, lo que puede hacer y hace el sistema gracias a que cada central le presta un servicio distinto que permite al operador componer un bien compuesto con la electricidad renovable de bajo coste, limpia y sin residuos, con la disponibilidad de centrales que garantizan al sistema potencia firme, por otras centrales que le permiten seguir la curva de carga, otras de arranque instantáneo…, prestando al sistema servicios diferentes que, integrados en una operación unificada, hacen de la electricidad una energía útil.

Los consumidores necesitan que la electricidad —para que sea útil— les sea suministrada con una determinada y estricta calidad definida por la continuidad (disponibilidad instantánea) del suministro que debe realizarse con un voltaje estable y a una frecuencia constante; sin embargo, por sí sola, ninguna tecnología puede suministrar electricidad a los consumidores con semejante calidad[17]. Tal cosa solo puede hacerlo el sistema eléctrico y quien lo hace en el sistema es su operador, función de

naturaleza unitaria que en España está encomendada a Red Eléctrica de España S. A. (REE), empresa bajo control público que, como operador del transporte de electricidad y del sistema eléctrico —y antes también del mercado de la electricidad—, constituyó en los años ochenta y noventa la mayor y mejor aportación realizada por la regulación eléctrica española a la regulación eléctrica europea…, aunque esta quedara al final de los noventa adulterada por la influencia neoconservadora en la regulación eléctrica europea que trajo de la mano el irresistible empuje del "thatcherismo".

También la demanda debe y puede jugar un papel nada despreciable en la transición energética. La complejidad que introducen en la operación del sistema las tecnologías renovables confiere a la gestión de la demanda un papel que pudiera ser determinante en la propia gestión del sistema eléctrico[18]. El sistema deberá disponer de consumidores conectados a tensiones altas con flexibilidad para interrumpir su consumo a requerimiento del operador y centrales de bombeo con el doble cometido de absorción de producción fluyente excedentaria y de almacenamiento potencial de energía para una posterior cobertura de demanda alta. Adicionalmente, el desarrollo tecnológico de las baterías se revela como una exigencia para la gestión eficiente de un sistema eléctrico crecientemente renovable.

LA REGULACIÓN DEL MERCADO Y LA NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA

El mercado de la electricidad, tal y como está actualmente regulado desde los principios de la neutralidad tecnológica (según los cuales la electricidad es un bien homogéneo), *spot* y a un solo precio, conduce a equilibrios basados en los costes variables marginales de la generación del sistema, cuestión difícilmente compatible con precios que reflejen los costes y, por consiguiente, con la electrificación de las actividades más

contaminantes y con una alta penetración de las energías renovables.

¿Cuáles serían los precios del mercado eléctrico tal y como lo conocemos ahora bajo un *mix* tecnológico crecientemente renovable? ¿Qué tendrían que ver los precios de ese mercado con los costes de las distintas tecnologías, precios cercanos a cero la mayor parte de las horas y seguramente muy elevados durante el resto? ¿Qué incentivos habría para que la producción fuera eficiente?, ¿y cuáles para las inversiones tanto en nueva potencia renovable como en centrales térmicas de respaldo?

No hay duda: ante la realidad renovable, la dejadez regulatoria no hará sino agravar las ineficiencias, ya patentes bajo el esquema actual, hasta hacerlo poco sostenible (todavía más, si cabe). Este diseño de mercado genera perturbaciones retributivas, distributivas, económicas, sociales y medioambientales que exigen y exigirán continuas intervenciones administrativas que ya están desconcertando y desconcertarán a inversores y consumidores. De estos extremos…, sin noticias en las directivas regulatorias comunitarias ni en los informes del IIT hechos para Greenpeace y para la Comisión de Expertos (BOE, 2017) que creó el Gobierno del PP.

El diseño de mercado no podrá estar basado "solo en la energía" como si todo kWh prestara al sistema un mismo y solo servicio; deberá sentar sus fundamentos en los costes medios que incorporan a la retribución variable la retribución de la potencia cuyas características marcan las extremas diferencias entre unos y otros kWh; deberá basarse, en consecuencia, en la competencia a largo plazo entre tecnologías que presten un mismo servicio al sistema. Es decir, subastas por tecnologías que revelen los costes medios de los kWh producidos por cada tecnología, y todo ello con total independencia de que sean los costes variables los que determinen el orden de acoplamiento de las centrales a la red, no su retribución.

De esta manera, será el mercado —un mercado diseñado específicamente para la electricidad— el que establezca el precio de

retribución de cada tipo de tecnología durante la vida de diseño de las correspondientes centrales. Sucesivas subastas en el tiempo irán capturando los costes de la curva de aprendizaje para los consumidores. Así, el coste para los consumidores sería, desde el primer momento, inferior al actual y decreciente con el tiempo. Sería, en definitiva, el coste del *mix* tecnológico de la generación que esté disponible para satisfacer el consumo de electricidad que se verifique en cada instante y no el coste de la electricidad de la central que ha cubierto la última unidad eléctrica demandada. El paradigma regulatorio basado en que todo es energía está teniendo una vida demasiado larga que nunca se han merecido ni los consumidores ni la competitividad de nuestra economía. Por consiguiente, una reforma del mercado que dé certidumbre a los inversores y a los consumidores. En definitiva, la certidumbre que necesita la competitividad de la economía y la lucha contra el calentamiento global (Fabra y Fabra Utray, 2012).

El diseño del mercado de electricidad necesita cambios profundos que deberían ir en esta dirección. Nada de esto alumbramos a ver cabalmente en los documentos ni de Greenpeace ni de la Comisión de Expertos del Gobierno ni en el reciente acuerdo del Consejo de Ministros de energía de la Unión Europea del 17 de octubre de 2023 (Comisión Europea, 2023).

El Gobierno español debería actuar sin prolongar las demoras. Preservar la competitividad de la economía española exige un conjunto de medidas y acciones bajo su competencia que no pueden ser objetadas por la Comisión Europea y no lo serán si se adoptan con decisión y con los sólidos argumentos que asisten a España, bien cimentados en las características de su parque nuclear e hidroeléctrico y en la historia regulatoria, económica y financiera de estas centrales y de sus empresas propietarias. De alguna forma se observa una cierta inseguridad del Gobierno español, excesivamente sensible a las objeciones de Bruselas, que lo hacen dependiente de opiniones ajenas no siempre fundamentadas en competencias que puedan superponerse sobre las de los Estados

miembros.

EL CONFLICTO PRINCIPAL SE DA ENTRE LAS EMPRESAS ELÉCTRICAS Y EL RESTO DE LAS EMPRESAS

La debilidad creciente de la supervisión y regulación independiente de los mercados estratégicos ha sido terreno abonado para la colusión y el avance de una mayor concentración de poder en manos de las grandes empresas o grupos de empresas.

A menudo la cooptación de las cúpulas de las organizaciones empresariales por los grandes intereses corporativos se circunscribe a su relación con los órganos reguladores. Pero lo paradójico es que esa abducción también opera en el interior de las propias instituciones privadas, en particular, entre los representantes del sector energético y bancario en las organizaciones empresariales y las cúpulas de las mismas organizaciones que, teóricamente, debería defender los intereses de todos los empresarios. Pero no es así.

Un intolerable silencio cómplice de la CEOE ampara a las empresas de los sectores oligopolizados —cuatro o cinco en cada uno de los sectores de la banca, de la distribución, del refino, del gas o de la electricidad— en conflicto objetivo con tres millones de empresas a las que el crecimiento general de sus costes (en su origen los elevados precios de los bienes y servicios suministrados y prestados desde los sectores mencionados) lastra sus mejores posibilidades de competir en la economía interior y global. Sus márgenes se minoran si no pueden trasladar sus costes a sus precios y, si lo hacen, como lo están haciendo, alimentan la espiral inflacionista, aunque la demanda de sus servicios o productos baje (no es la demanda, señores del BCE, es la mala regulación de sectores sistémicos en los que se han construido o diseñado mercados ineficientes).

Mientras, las rentas disponibles de las familias merman en detrimento

de otros consumos no esenciales. La CEOE calla. La CNMC ausente.

LA MALA REGULACIÓN Y LA ARQUITECTURA DE LOS ÓRGANOS REGULADORES

En España la calidad de los órganos reguladores es manifiestamente mejorable.

Sin embargo, de los organismos independientes de regulación y supervisión depende, en parte fundamental, la limitación del poder de los oligopolios, la eficiencia de las Administraciones públicas y la transparencia de los asuntos públicos que hacen a los ciudadanos partícipes activos de la democracia.

La arquitectura institucional de las autoridades independientes de competencia y regulación sectorial no financieras es un elemento clave en la gobernanza económica de cualquier país. Sin embargo, el cambio de modelo institucional que tuvo lugar en España en 2013 con la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y la extinción de los organismos predecesores pareciera, a la vista de sus resultados, que no tuviera otro objeto que debilitar la función reguladora de las autoridades independientes (De la Quadra-Salcedo, 2012).

Se impone acometer una reforma que permita acabar con la mediocridad institucional que caracteriza la gobernanza del Estado bajo responsabilidad de los órganos reguladores, una reforma que contribuiría a que los partidos progresistas recuperaran una posición, hoy deteriorada, como partidos modernos, avanzados y dinámicos.

El Gobierno del PP introdujo en 2013 un modelo que reducía la arquitectura institucional de las autoridades independientes de competencia y regulación sectorial no financieras a un nuevo y único organismo, la CNMC. Las anteriores comisiones sectoriales, Comisión Nacional de Energía (CNE), Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y la transversal Comisión Nacional de la

Competencia (CNC), quedaron subsumidas en el nuevo organismo. Se construyó así un modelo atípico en el panorama internacional. Pero los Gobiernos del PSOE, que sucedieron a los gobiernos del PP, y también el actual Gobierno de coalición, han continuado con el modelo e, incluso, agudizado el problema con algunos nombramientos de entre sus miembros principales dudosamente idóneos de acuerdo con los requisitos contemplados en las normas correspondientes.

En el modelo anterior a la CNMC los servicios técnicos de los organismos sectoriales actuaban al servicio de los consejos de administración de los diferentes organismos y de sus consejeros. Sin embargo, la Ley 3/2013 de la CNMC ha convertido a los directores de los servicios técnicos en los verdaderos ponentes y proponentes ante la Sala o el Pleno del Consejo de Administración de la CNMC. Esto limita la capacidad de los consejeros para conocer diferentes opciones y discrepancias entre los técnicos, presentándoles una única solución propuesta por el director técnico de la instrucción. En fin, todo en mano de directivos técnicos, sin responsabilidades ante el Parlamento, que toman decisiones en la práctica inapelables por los consejeros, en cualquier caso, inanes, porque su especialización deviene imposible ante la diversidad de temas en los que es competente la CNMC: energía, telecomunicaciones, sector postal, sector ferroviario, sector audiovisual, competencia…

La Ley 3/2013 no ha tenido en cuenta que la tecnocracia no es neutral ni aséptica, aunque se disfrace de eficiencia técnica o económica. Además, el carácter presidencialista de la CNMC otorga a quien ocupe su presidencia una posición de preeminencia sobre los demás miembros, en perjuicio de la colegiación de decisiones. La independencia de las direcciones técnicas en la fase de instrucción y su dependencia de la presidencia de la Comisión llevan al Consejo a tener un papel pasivo frente a las estructuras técnicas internas de esta, infinitamente más vulnerables frente a los esfuerzos de captura que sobre ellos ejercen los intereses económicos en presencia.

Y sí, es necesario insistir: la debilidad creciente de los organismos independientes de supervisión y regulación de los mercados ha sido terreno fértil para la aparición de oligopolios en sectores que suministran servicios y bienes esenciales. Su poder económico ha encontrado traducción política en regulaciones neoliberales —para las cuales los mercados son siempre eficientes— o en ausencia de regulación que, tratándose de sectores estratégicos, es, en realidad, la más radical de las intervenciones en favor de sus intereses, en contra de los intereses generales.

ALGUNAS LÍNEAS DE REFORMA

Se trataría de redefinir la arquitectura regulatoria independiente de nuestro país con dos tipos de instituciones: una autoridad de competencia, con funciones transversales sobre todos los sectores regulados, cuya intervención es ejercida *ex post*, y las autoridades reguladoras de los mercados, intensamente especializadas, con funciones ejercidas fundamentalmente *ex ante*. Se trataría, en definitiva, de especializar los órganos reguladores de los mercados, cuestión capital para dotar al Estado de soberanía real sobre la regulación, hoy a merced de la gran capacidad técnica de las empresas reguladas y de los ilimitados medios de los que disponen para la captura de los líderes de opinión y, a través de ellos, de la opinión pública y de las decisiones políticas.

La separación entre autoridades de competencia y regulación de los mercados tenía una justificación sólida: la defensa de la competencia se centra en evitar y sancionar conductas irregulares que distorsionan el funcionamiento eficiente de los mercados: alteración artificial de los precios, colusión entre las empresas dominantes…, mientras que a la regulación sectorial le compete el desarrollo de normas complementarias para asegurar el funcionamiento eficiente de los mercados.

Este planteamiento implicaría recuperar una arquitectura institucional con autoridades regulatorias independientes, cada una encabezada por un consejo colegiado de no más de cinco consejeros, que incluyera la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), la Comisión Nacional de la Energía (CNE)[19], la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (CNTSA) y la Comisión Nacional del Transporte y del Sector Postal (CNTSP). Por su parte, el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) adaptaría su funcionamiento interno a los esquemas que aquí se plantean para el resto de los organismos independientes reguladores.

El modelo que se propone se basa, en resumen, en la separación entre autoridades de competencia y organismos reguladores sectoriales, recuperando su especialización y definiendo claramente su mandato. Se fortalecería así su independencia de los intereses económicos y, frente a la amenaza de su "colonización partidista", se interpondría la más eficaz garantía de independencia que no es otra —y no puede ser otra— que la especialización y la acreditada competencia profesional y técnica de los consejeros. Todo ello implicaría:

1. El establecimiento de mecanismos robustos de selección de los consejeros por parte del Congreso.
2. El control de conflictos de intereses.
3. La dotación de recursos suficientes a disposición de los diferentes organismos.
4. La definición de los mecanismos de coordinación entre cada uno de los organismos sectoriales con la CNC.
5. La rendición de cuentas ante el Parlamento y el control judicial.
6. La actuación de los consejeros como ponentes en la elaboración y propuesta de las decisiones que corresponda adoptar al Pleno del Consejo.

Los organismos reguladores sectoriales contarían —sin perjuicio de las que correspondan al regulador principal (el Gobierno) y al Parlamento—

con potestades normativas, resolutorias, de investigación e inspección, sancionadoras, de resolución de conflictos, arbitraje, comunicaciones y recomendaciones, de acuerdo con la legislación de la Unión Europea.

El Pleno del Consejo de cada organismo sería el órgano colegiado de decisión, con los órganos técnicos a su disposición prestando apoyo y asistencia en la dirección que les fuera solicitada por el Pleno del Consejo y por los consejeros ponentes.

LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS REGULADORES ES UN FACTOR DE INDEPENDENCIA

Volviendo al sector eléctrico, como ejemplo paradigmático de otros sectores esenciales y oligopolizados como los mencionados…

Un sector con cinco operadores, que producen el 80/90% de la electricidad, propietarios, además, de activos no replicables[20], no puede generar lo que los economistas denominamos mercado. Es un insulto a la inteligencia y a la ciencia de la economía defender la desregulación —bajo la bondadosa denominación de libre mercado— en el sector eléctrico o en cualquier otro sector oligopolizado. La libre formación de los precios en estos sectores no existe. El poder de mercado se impone, incluso, por encima de las "buenas intenciones" de los actores. Solo una regulación procompetitiva podría lograr que los precios revelaran los costes de los bienes y servicios prestados por las empresas que componen el oligopolio.

La regulación vigente en el sector eléctrico ha creado —bajo la denominación de una pretendida "liberalización"— un falso mercado que pone en competencia cosas tan diferentes como una central fotovoltaica con una central nuclear o una central de gas, que son distintas no solo por su tecnología y por la disparidad de sus costes, sino también porque prestan servicios distintos —independientes, aunque complementarios— que de ninguna manera pueden tener una retribución que ignore las

diferencias. La regulación actual las ignora habiendo creado un mercado único para toda la electricidad con independencia de las características de las centrales que la generen. Un mercado único que determina un precio único que apalanca la retribución de las distintas centrales a la que percibe en cada hora la central de mayores costes. Se trata de una regulación, en definitiva, que genera beneficios enormes[21] a las centrales de bajo coste, típicamente nucleares, hidroeléctricas y nuevas renovables. La propuesta de reforma del Gobierno español a la Unión Europea lo que pretendía es, precisamente, acabar con tamaña anomalía, alimentada por la presión de intereses oligopolistas que se mantiene desde hace ya cinco lustros, pero tal pretensión, no está logrando abrirse paso.

Se trataba de una regulación —la propuesta por España— que, además, es de vital importancia para asegurar el proceso inversor extraordinario que exige la transición energética, en particular, la producción de hidrógeno verde y la de otros vectores de almacenamiento. De otra manera, con modelos regulatorios como el todavía vigente, la incertidumbre sobre la recuperación de las inversiones lastrará los incentivos a la inversión o generará elevadas primas de riesgo que aumentarán, sin crear valor, los costes de inversión y comprometerán la transición ecológica hacia una economía crecientemente descarbonizada.

La pasividad —ante la anómala situación regulatoria de los mercados de electricidad— de la CNMC y de otras instituciones con funciones de alcance regulatorio es un argumento incontestable a favor de una reforma en la arquitectura de los órganos reguladores del tipo de la aquí esbozada. Una reforma que contribuiría a fortalecer al Estado frente a los mercados y a la democracia frente a los poderes económicos en sectores cuya liberalización exige más regulación, no menos.

Proclamarse liberal hoy si el contexto de tal proclamación ideológica es la discusión o la reflexión sobre temas relacionados con la economía, más de un siglo después de que en este país se fundara la Institución Libre de Enseñanza y de los acontecimientos históricos que han mediado, cuando ya el concepto de libertad está incorporado a nuestra cultura

como un valor moral, es, cuando menos, sospechoso. Viene a ser como una apropiación excluyente típica del pensamiento único.

En general (a salvo de no pocas excepciones) esas autoproclamas continuas y reiterativas de liberalismo, en estos asuntos de la economía, no persiguen otra cosa que la disminución de la presencia de lo público para aumentar la presencia de lo privado en la economía, trayendo ilegítimamente en su apoyo el prestigio del regeneracionismo liberal.

Pero en los momentos actuales la dirección adecuada es la contraria. Más regulación y no menos… si el objetivo perseguido es poner en valor el alcance social de la competencia y su contribución a la mayor eficiencia de nuestros mercados y de nuestra economía.

BIBLIOGRAFÍA

Boletín Oficial del Estado (BOE) (2017): https://bitly.ws/32aDJ.

Comisión Europea (2023): "2023/0077 (COD) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design", https://bitly.ws/32aEk.

Economistas Frente a la Crisis (EFC) (2012): *No es economía, es ideología*, Barcelona, Deusto.

Fabra, N. (2023): "Europa decepciona en la cuestión eléctrica", *El País*, https://bitly.ws/ 32aEC.

Fabra, N. y Fabra Utray, J. (2012): "Una reforma para la regulación del sector eléctrico", en EFC, *No es economía, es ideología*, *op. cit*.

Fabra Utray, J. (2004): *Un mercado para la electricidad ¿Liberalización o regulación?*, Madrid, Marcial Pons.

— (2018): "Tres pilares de la transición energética", blog *Economistas Frente a la Crisis*.

Quadra-Salcedo, T. de la (2012): "A la confusión por la fusión: la pérdida de independencia de los organismos regulatorios no augura nada bueno", *El País*, https://bitly.ws/32aFX.

Stiglitz, J. E. (2002): "El capitalismo de amiguetes al estilo americano", *El País*, https://bitly.ws/32aGm.

CAPÍTULO 10

REEQUILIBRAR EL PAPEL DEL TRABAJO EN LAS RELACIONES LABORALES COLECTIVAS

ANTONIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

El objeto de este capítulo es analizar, explicar y en último término poner de manifiesto las causas del desequilibrio en contra del trabajo en las relaciones laborales colectivas en España, como origen de algunos de los grandes y graves problemas económicos y sociales, especialmente la desigualdad, que padece España, por lo que debería entenderse la necesidad de adoptar un conjunto de medidas y reformas destinadas a lograr un reequilibrio en el contexto de las relaciones laborales.

En la primera parte del capítulo, se valoran las reformas realizadas en la pasada legislatura y los avances logrados, y en la segunda, se aporta información que pone en evidencia el proceso de polarización en la distribución de la renta, su pérdida de participación de las rentas salariales, la causa que emana de la mayor congelación de los salarios reales de toda la Unión Europea durante el último cuarto de siglo, así como de la actuación de otros factores.

En los apartados tercero y cuarto, se trata de justificar cómo esos fenómenos se derivan de la debilidad del trabajo en las relaciones laborales colectivas y algunos de los principales factores que explican y

actúan para ocasionar esa debilidad.

Finalmente, en las conclusiones se resume, como evidencia de todo lo anterior, la necesidad ineludible de abordar medidas para lograr el reequilibrio de las relaciones colectivas de trabajo en España.

SIGNIFICATIVOS AVANCES EN LA PASADA LEGISLATURA

Los avances producidos en algunos aspectos de las relaciones laborales durante la legislatura pasada han sido especialmente importantes a pesar de haberse desarrollado en un contexto de extremas dificultades.

En primer lugar, se ha tenido que enfrentar a la crisis ocasionada por la pandemia, una crisis muy diferente a las que habitualmente registra el sistema económico y de una intensidad prácticamente desconocida para la actividad y el empleo, e inmediatamente después, a la crisis energética y los problemas derivados del incremento súbito de precios.

El éxito conseguido se ha debido, en buena medida, a la orientación y decisión con la que se han acometido no solo ante la crisis, sino también ante la necesidad, los múltiples problemas laborales de los que venía adoleciendo desde hace mucho tiempo el mercado laboral español. En su apoyo, ha contado con planteamientos que se han ido realizando por diversos analistas en el ámbito del derecho del trabajo y, de forma mucho más minoritaria, en el de la economía laboral[22], que habían avanzado diagnósticos y soluciones que pueden haber inspirado las líneas de trabajo ministeriales.

Los cambios en la regulación laboral, en especial la profundidad con la que se ha abordado la corrección del problema de la temporalidad excesiva del empleo en España (aunque solo en el sector privado), lo que entrañará importantes consecuencias positivas[23]; el impulso decidido al salario mínimo interprofesional; la utilización de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) como mecanismo casi exclusivo de ajuste laboral ante los efectos de la pandemia, impidiendo en buena

medida el recurso a los despidos (tan habitual en todas las crisis anteriores) y las respuestas ofrecidas a colectivos singulares, (*riders*, empleadas de hogar, trabajadores de la cultura, etc.) son hitos que, entre otros, señalan los considerables avances conseguidos, que han sido capaces de corregir en buena medida algunos de los problemas acumulados a lo largo de las últimas décadas.

Como resultado, una gran parte de la volatilidad que caracteriza a nuestro mercado de trabajo se ha reducido con la aplicación de la reforma laboral de 2021. Recordemos que se ha limitado considerablemente el volumen de empleo temporal y reducido drásticamente las tasas de temporalidad en el sector privado: en solo seis trimestres ha caído diez puntos porcentuales, del 23,9% al 13,9%, prácticamente en los niveles medios de la Unión Europea (UE), de acuerdo con los datos de la Encuesta de población activa. De acuerdo con ello, es esperable que en próximos procesos de crisis se registre una reducción del problema de los enormes y rápidos ajustes de empleo que se han producido de forma sistemática en la economía española.

No obstante, ha quedado pendiente otro factor que también contribuye a la elevada volatilidad del empleo, como es la utilización excesiva de otras instituciones laborales, entre otras, el recurso al despido no justificado (improcedente) que produjo durante la pasada crisis financiera de 2008 más de cinco millones de despidos de este tipo de trabajadores con contrato indefinido (González, 2018b), algo desconocido en los demás países europeos. Una tarea que queda pendiente para la próxima legislatura.

LA DEBILIDAD DEL TRABAJO EN LAS RELACIONES LABORALES, ELEMENTO ESTRUCTURAL DE LOS DESEQUILIBRIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS EN ESPAÑA

Sin embargo, más allá de los avances referidos, hay evidencias que ponen

de manifiesto una debilidad estructural del trabajo en las relaciones laborales colectivas españolas como causa última y decisiva de múltiples y graves problemas.

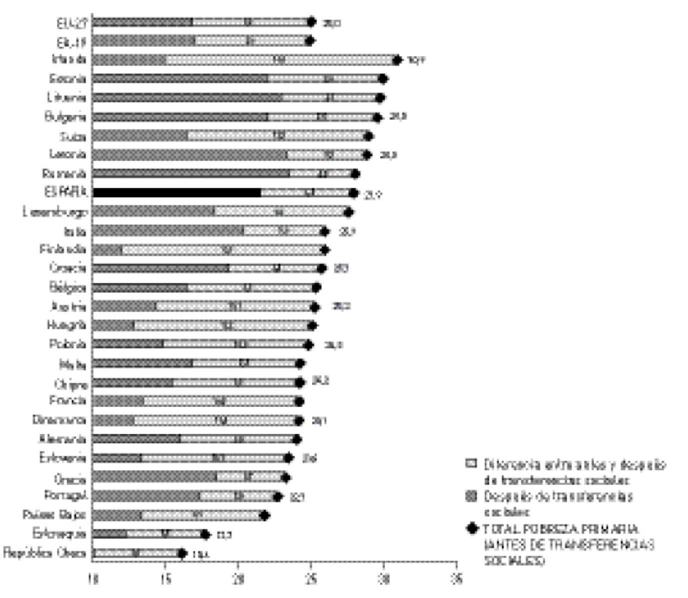
Existen muestras indudables de ello. Sin ánimo de exhaustividad, se ofrecerán seguidamente algunos datos que podrían ser prueba suficiente de la trascendencia de esa estructural debilidad y de sus consecuencias. La caída en la participación de los salarios en la distribución funcional de la renta, así como la negativa evolución de los salarios reales a lo largo de un periodo muy dilatado de tiempo son con seguridad los datos más significativos, aunque no los únicos, que son consecuencia de la debilidad del trabajo en las relaciones laborales colectivas en España.

EVIDENCIA 1. ESCASA PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

En primer término, sumados a las carencias que más adelante se señalarán, se encuentran factores amplios y profundos que se relacionan directamente, junto a otros, con una tradicional distribución primaria de la renta contraria a las rentas salariales y causa principal de los elevados niveles de desigualdad y pobreza en España.

La entidad de esa debilidad de la participación de los salarios en la distribución de la renta es tal que el proceso posterior de redistribución no puede compensar completamente los elevados niveles primarios de desigualdad y pobreza a través del papel de los impuestos y del gasto público (cuya capacidad redistributiva es, además, bastante menor que en la mayoría de los países de nuestro entorno).

GRÁFICO 1
TASA DE POBREZA PRIMARIA (2018) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Living Conditions in Europe, Income Poverty Statistics, Eurostat.

Tanto la elevada tasa de pobreza primaria (una de las más elevadas de la Unión Europea), derivada del reparto directo de rentas en el proceso productivo, como la relativamente débil capacidad de corrección de esa pobreza mediante las transferencias sociales se exponen con claridad en el gráfico 1, cuyos datos además se retrotraen al periodo anterior a la pandemia, por lo que no se ven afectados por sus consecuencias.

La medición de los salarios realizada con datos de la contabilidad nacional acumula múltiples efectos en la evolución de la remuneración total de los asalariados, como el tipo de empleo creado, tanto en el aspecto productivo como en el de la regulación laboral, con una fuerte presencia de contratación temporal, entre otros. Asimismo, la elevada elasticidad de la creación y destrucción de empleo que ha caracterizado durante tanto tiempo al mercado laboral en España ha determinado un reducido crecimiento de la productividad media del trabajo y una limitación para el avance de los salarios reales.

EVIDENCIA 2. SALARIOS REALES ESTANCADOS DURANTE 25 AÑOS

A su vez, los datos siguientes permiten comprobar la debilidad de la participación de los salarios en la predistribución, o distribución

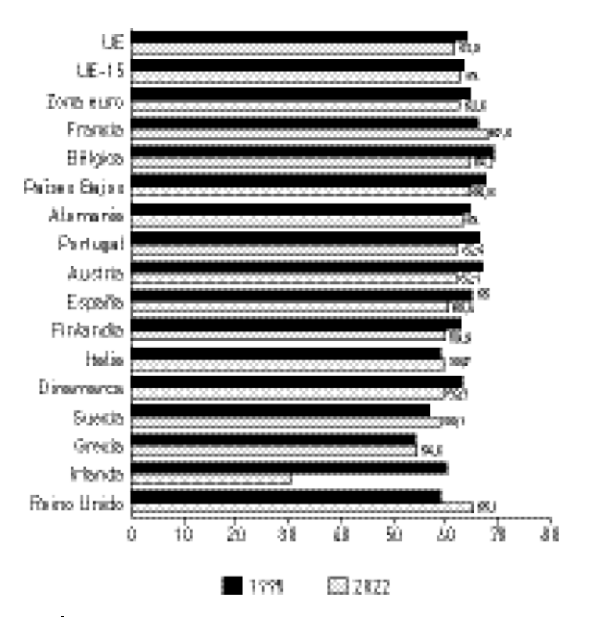
primaria, de la renta.

A pesar de que, como se observa en los datos ofrecidos (gráficos 2 y 3), la caída en la participación de los salarios en el reparto de la renta se trata de un fenómeno que no es exclusivo de España, hay dos aspectos que evidencian su mayor relevancia. Por un lado, el hecho de que la caída en la participación salarial ajustada de la renta primaria sea la segunda mayor de los países considerados y por otro, que la participación salarial ajustada permite contemplar el peso relativo de los salarios (cuota salarial) en el reparto directo de las rentas primarias (coste de los factores), lo cual elimina los efectos causados por los cambios en el empleo. Esto resulta importante dado que los incrementos en el empleo en España han sido de los mayores de todos los países a lo largo de los últimos 25 años.

El incremento de la debilidad de los salarios en la participación en la renta durante el amplio periodo considerado tiene como causa originaria el estancamiento de los incrementos salariales reales, tal y como se constata en los gráficos siguientes, al igual que revela el origen de otro de los aspectos diferenciales que más caracterizan nuestra realidad salarial respecto a los países europeos: uno de los niveles más elevados de la UE de pobreza salarial[24].

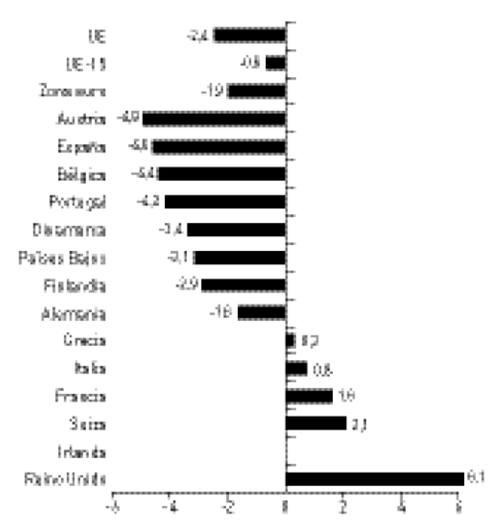
En cuanto a dicha evolución comparada de los salarios reales en el conjunto de las grandes economías de la UE, se observan grandes diferencias (véase gráfico 4). Los crecimientos de España e Italia son los más bajos y se sitúan en niveles muy inferiores a los de Francia, Alemania y la zona euro.

GRÁFICOS 2 Y 3
PREDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA QUE ACENTÚA EL CARÁCTER DESFAVORABLE PARA SALARIOS. VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SALARIAL AJUSTADA, 1995-2022, EN PUNTOS PORCENTUALES



GRÁFICOS 2 Y 3

PREDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA QUE ACENTÚA EL CARÁCTER DESFAVORABLE PARA SALARIOS. VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SALARIAL AJUSTADA, 1995-2022, EN PUNTOS PORCENTUALES (CONT.)



Nota: Variación de la participación salarial ajustada, 1995-2022. Variación durante el periodo de la Remuneración por empleado como porcentaje del PIB al coste de los factores por persona empleada (en puntos porcentuales). Los países seleccionados corresponden a los de la zona occidental de la UE, más comparables con España, y figuran ordenados por el dato de 2022 (gráfico p. 164) y de las variaciones entre 1995 y 2022 (gráfico p. 165), salvo los casos de los promedios UE, zona euro y Reino Unido. Para Irlanda no se contempla el dato de 2022 (30,3%) ni de las variaciones (-29,9%) dado que la peculiaridad de la evolución de su economía distorsiona la comparación.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO (Comisión Europea).

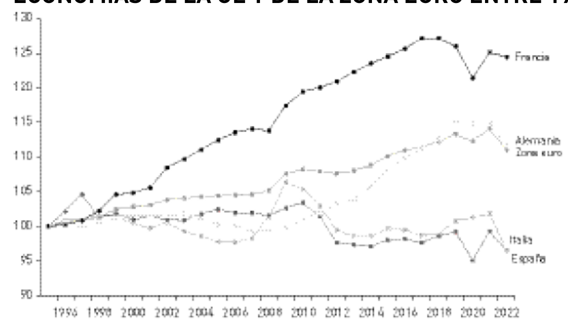
A lo largo del periodo, durante el amplio lapso temporal de la expansión de las economías, entre 1995 y el comienzo de la crisis financiera en 2008, el crecimiento de los salarios reales fue en España el más negativo, incluso registrando una caída mayor que la de Alemania.

Durante la subsiguiente crisis financiera y la posterior recuperación hasta la pandemia, los salarios reales españoles, al igual que los italianos, registran pérdidas que los sitúan en niveles inferiores a los de 1995, en una evolución muy alejada de las de Alemania y Francia, países en los que se recuperan con fuerza los salarios reales.

Respecto a los niveles de salarios reales en 2022 en relación con los existentes más de 25 años antes, en 1995 (gráfico 5), España es, en el conjunto de los países de la UE, el que registra una peor situación, hasta el punto de que es el único, junto con Italia, en el que se registran niveles de salarios reales inferiores a los de mediados de la década de los noventa.

GRÁFICO 4

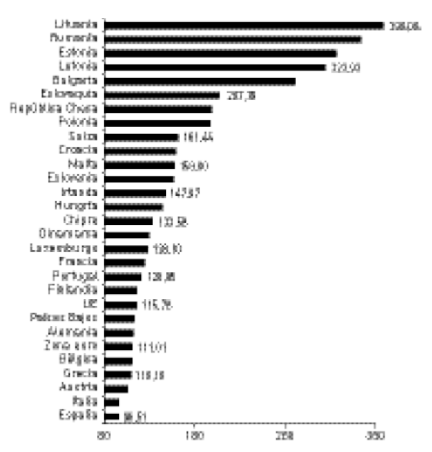
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES (DESCONTADA LA INFLACIÓN) DE LAS GRANDES ECONOMÍAS DE LA UE Y DE LA ZONA EURO ENTRE 1995 (BASE 100) Y 2022



Nota: Remuneración nominal por asalariado deflactada por los precios del consumo privado (datos Contabilidad Nacional).
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO (Comisión Europea).

GRÁFICO 5

VARIACIÓN ACUMULADA PARA EL CONJUNTO DE LOS PAÍSES DE LA UE ENTRE 1995 (BASE 100) Y 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO (Comisión Europea).

La caída de los salarios reales en España durante el periodo, casi de cinco puntos, contrasta con los incrementos de Alemania, más de 15 puntos porcentuales superiores, Finlandia, Portugal y Francia, del orden de 20 puntos por encima, y Dinamarca, Irlanda y Suecia, a gran distancia de España, con entre 30 y 60 puntos de crecimiento de sus salarios reales respecto al año base de 1995.

En suma, durante más de un cuarto de siglo los salarios en términos reales no han registrado crecimiento alguno en España y ello teniendo en cuenta que las estadísticas utilizadas miden los salarios medios, y que se puede deducir, como corroboran otras fuentes estadísticas, que ese promedio es el resultado de evoluciones muy dispares entre los grupos de salarios altos y los de salarios medios y bajos.

EVIDENCIA 3. ENTRE LOS MÁS PERJUDICADOS POR LA INFLACIÓN

Por último, se aporta otra muestra más reciente relativa a la evidencia salarial que se refiere a los incrementos salariales durante el último periodo inflacionista registrado a la salida de la crisis del coronavirus y la posterior guerra en Ucrania.

Los datos (gráfico 6) indican que durante los tres años de fuerte y sostenido periodo inflacionista (con puntas superiores al 10%) los crecimientos salariales nominales en cada uno de los países presentan una importante dispersión, si bien exceptuando a Irlanda (cuyo

crecimiento es muy superior), que se concentran entre los 20 y 40 puntos porcentuales de incremento.

Tan solo en el caso de tres países, España, Grecia e Italia, el crecimiento alcanzado por los salarios es más bajo que en los demás y queda por debajo del 20%. Dadas las tasas de inflación similarmente elevadas en unos y otros Estados miembros, la comparación permite registrar que en España y en los otros dos casos la negociación de los salarios ha quedado muy por debajo de la evolución de los precios y que las pérdidas de poder adquisitivo han sido las mayores de los países europeos considerados.

Se trata, por lo tanto, de una prueba muy reciente de la debilidad del trabajo en los sistemas de determinación de los salarios en España y de cómo esta es de las mayores de la UE.

TABLA 1

EL CRECIMIENTO COMPARADO DE LOS SALARIOS NOMINALES DURANTE EL PERIODO INFLACIONISTA A LA SALIDA DE LA PANDEMIA Y DURANTE LA GUERRA EN UCRANIA

	2021-Q1	2021-Q2	2021-Q3	2021-Q4	2022-Q1	2022-Q2	2022-Q3	2022-Q4	2023-Q1	2023-Q2
Irlanda	100,0	105,2	108,9	115,9	123,4	133,3	141,9	152,4	161,9	170,3
Países Bajos	100,0	104,6	107,7	111,5	117,2	124,3	130,0	136,4	142,7	148,6
Bélgica	100,0	100,7	101,4	103,4	107,8	113,3	120,2	127,3	136,9	145,5
Austria	100,0	98,1	102,9	104,9	110,6	116,9	123,0	127,0	132,8	140,5
UE-27	100,0	100,2	102,6	105,3	109,6	114,9	118,7	124,7	130,1	135,1
Luxemburgo	100,0	99,9	102,6	106,3	111,6	117,5	122,2	125,7	129,7	135,0
Alemania	100,0	99,4	101,1	104,6	109,5	116,8	118,8	125,7	131,6	135,0
Suecia	100,0	107,8	110,2	112,2	115,2	118,2	121,9	125,0	128,0	132,2
Zona euro	100,0	99,6	101,6	104,0	108,0	113,2	116,5	122,4	127,6	132,1
Finlandia	100,0	102,9	106,7	110,6	114,1	116,2	117,7	122,0	122,5	129,3
Francia	100,0	100,3	101,7	103,0	106,5	109,4	113,6	118,7	122,8	126,9
Portugal	100,0	96,3	100,3	102,7	103,9	109,7	114,2	115,6	122,3	125,8
Dinamarca	100,0	101,4	103,4	104,6	104,0	106,9	110,2	114,1	117,0	119,7
Grecia	100,0	99,3	95,9	92,9	89,6	90,9	102,4	109,2	115,1	119,6
España	100,0	96,3	97,5	98,2	100,7	103,2	105,5	109,3	113,9	119,6
Italia	100,0	96,0	97,8	98,4	99,5	101,4	102,0	107,1	109,2	111,8

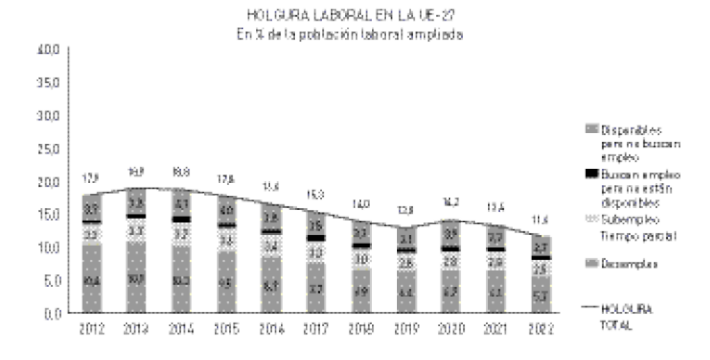
Nota: Se han seleccionado los países de la zona occidental de la UE, así como sus medias y de la eurozona. Se destacan las líneas de esas medias y de las grandes economías europeas. Se utilizan los crecimientos nominales de salarios, ya que las diferencias en los niveles de inflación son poco relevantes para explicar las diferencias de los crecimientos. El índice de coste laboral excluye el sector primario y las Administraciones y servicios públicos.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del índice de coste laboral de Eurostat (octubre 2023).

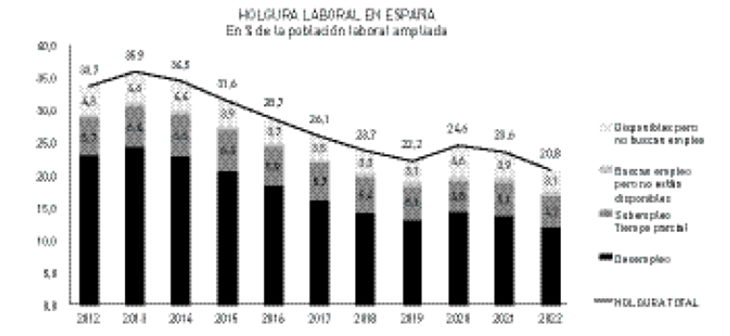
La evolución registrada de los salarios, cuyo determinante mayor es obviamente el papel ejercido y los resultados obtenidos por la negociación de los convenios colectivos a lo largo de las últimas décadas, es una prueba más que se puede aportar acerca de la debilidad del trabajo en las relaciones laborales en España. Así, la debilidad salarial vendría explicada a su vez por un claro desequilibrio de fuerzas, en contra del trabajo, en la negociación colectiva[25].

EVIDENCIA 4. EL PERSISTENTE EXCESO DE OFERTA DE TRABAJO, CAUSA DE LA MÁXIMA 'HOLGURA LABORAL'

El exceso de oferta de trabajo es otro factor estructural en el que destaca España, una variable que las estadísticas europeas denomina holgura laboral en los mercados de trabajo, que corresponde a los efectos añadidos de las elevadas tasas de desempleo, más la de desempleados desanimados y la de subempleados a tiempo parcial no deseado.

GRÁFICOS 6 Y 7
HOLGURA LABORAL EN ESPAÑA Y EN LA MEDIA EUROPEA EN LA ÚLTIMA DÉCADA





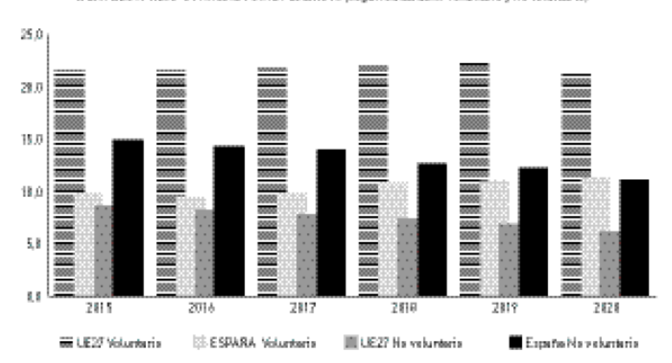
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En ese aspecto, los gráficos 6 y 7 ofrecen una panorámica comparativa entre España y el conjunto de la Unión Europea, mediante la que se perciben con claridad niveles constantes de presión de la oferta de trabajo superiores en nuestro país respecto a los niveles comunitarios, constituyendo, como decimos, otro conjunto de elementos de una mayor debilidad de la posición del trabajo en las relaciones laborales nacionales.

Frente a un máximo del 19% registrado en el promedio europeo al final de la crisis financiera, máximo de 2013, en España se alcanzó una holgura laboral del 36% debido a un desempleo que más que duplicó y continúa duplicando la media comunitaria, un subempleo a tiempo parcial que lo multiplicaba y lo multiplica por dos —debido a que la alta involuntariedad, especialmente en el empleo femenino (gráfico 8), está relacionada con su desregulación y con las dificultades de conciliación que eso conlleva— y una proporción de desempleados desanimados, cuya diferencia, si bien se ha reducido, continúa siendo superior.

GRÁFICO 8

EMPLEO FEMENINO A TIEMPO PARCIAL VOLUNTARIO E INVOLUNTARIO EN EL PROMEDIO DE LA UE Y EN ESPAÑA (POBLACIÓN DE 20 A 64 AÑOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de población activa de Eurostat.

Asimismo, otros desequilibrios no representados en los gráficos 6 y 7, como el alto grado de sobrecualificación en el empleo (es decir, de personas con niveles educativos y competenciales muy superiores a los requerimientos de trabajo que realizan), sobre todo de los jóvenes, una de las mayores de Europa, ocasiona un profundo malestar de fondo al causar una decepción permanente por la imposibilidad de que los esfuerzos formativos realizados se traduzcan en mejores posibilidades laborales y vitales.

EVIDENCIA 5. LA POLARIZACIÓN DEL EMPLEO RETROALIMENTA LA DEBILIDAD DEL TRABAJO

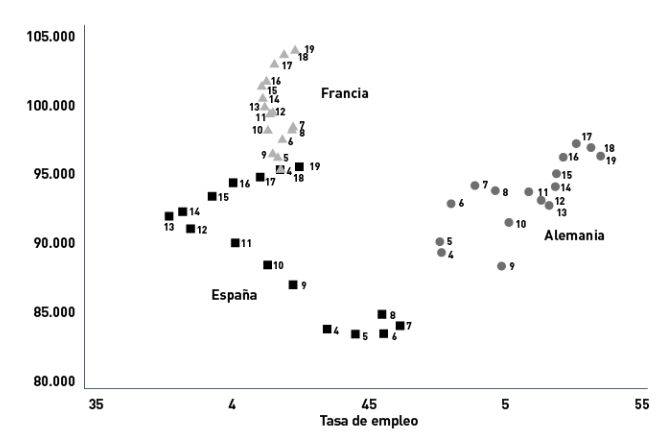
Los cambios en la composición del empleo constituyen otro factor relevante en el debilitamiento del trabajo en las relaciones laborales españolas. En efecto, el aumento del empleo, considerando un centenar de las actividades de la CNAE, se ha concentrado sobre todo en aquellas capas de salarios más altos y también, aunque en menor medida, en las de bajos salarios, provocando un "ahuecamiento" del peso de los de niveles salariales intermedios que han perdido empleo. De modo que entre 1998 y 2020 las características de la creación de empleo han polarizado la distribución de los salarios en España, como bien señalan en un reciente trabajo Rodríguez y Sebastián (2023), en el que se exploran las causas de la elevada desigualdad de la renta antes de impuestos y prestaciones sociales en España.

De esta forma, el crecimiento salarial medio —congelación en términos reales, como hemos visto— es también, en realidad, el resultado de un efecto de composición donde amplias capas de trabajadores de retribuciones medias (aproximadamente el 60% de las ocupaciones) han sufrido una caída de la demanda de trabajo y de su peso en el empleo, en tanto que las de mayores niveles salariales se han visto favorecidas por un aumento constante de estos.

Por niveles educativos, se observa una polarización similar. Prácticamente todas las ocupaciones que responden a niveles educativos primarios, y alrededor del 40% de las que requieren estudios secundarios, han visto caer la demanda de trabajo, lo que habría supuesto un factor de presión a la baja de sus salarios.

Otro factor que determina la elevada desigualdad en la distribución primaria de la renta en España está relacionado con el funcionamiento del mercado de trabajo español. El trabajo indicado hace referencia a los elevados niveles de volatilidad laborales como una de sus características diferenciales respecto a los países de nuestro entorno; según Rodríguez y Sebastián (2023): "El uso intensivo de la modalidad de contrato temporal por parte de las empresas españolas es uno de los factores principales que la literatura ha propuesto para explicar este hecho diferencial de nuestro mercado laboral"[26], lo que ocasiona que "más allá de que la desigualdad en España se muestre mucho más volátil que la de los países de nuestro entorno económico, se percibe claramente cómo la brusca caída del empleo entre los años 2007 y 2013 [observada en el gráfico 9] ha dado lugar a un crecimiento significativo de la dispersión salarial durante esos años".

GRÁFICO 9
PRODUCTIVIDAD Y TASA DE EMPLEO EN ESPAÑA, FRANCIA Y ALEMANIA (2004-2019)



Fuente: Elaborado por Rodríguez y Sebastián (2023) a partir de datos de Eurostat.

El uso masivo y descontrolado del despido no justificado (improcedente) ha continuado afectando en mayor medida a amplias capas de trabajadores de ocupaciones con competencias profesionales medias y bajas, así como a los que presentan menores niveles de antigüedad en el empleo, particularmente los más jóvenes. Y los bajos niveles de protección frente al despido de los estratos más bajos ocasionan de esta forma un crecimiento de las desigualdades en materia de salarios.

Por lo que una parte de la volatilidad del empleo, como causante de la polarización salarial y como fuente de una elevada desigualdad primaria en la distribución de la renta en la economía española, así como de debilitamiento global del trabajo en las relaciones laborales, permanece aún pendiente de corrección a través de la continuación de las necesarias reformas.

UN MAYOR PAPEL DEL TRABAJO PARA LOGRAR UNAS RELACIONES LABORALES COLECTIVAS EQUILIBRADAS, ASIGNATURA PENDIENTE

A pesar de los grandes avances recientes en la regulación laboral, cuyos efectos serán sin duda visibles en toda su magnitud en los próximos años, el sistema de relaciones laborales en España adolece de un grave

desequilibrio de fuerzas en el aspecto colectivo, en contra del trabajo.

Las actuales dificultades de la negociación salarial, tanto sectorial como en la empresa, en un contexto de inflación desbocada, han sido una prueba de esa debilidad. Pero no la única. Como ha quedado reflejado en los gráficos 4 y 5, España es el país de los 27 en el que menos han crecido los salarios en términos reales desde 1995, los últimos 25 años. En realidad, el resultado total cosechado en el periodo ha sido negativo.

Lo cierto es que todo un conjunto de factores ha operado debilitando el papel del trabajo en la negociación colectiva en España, de forma que esta no ha sido capaz, durante un periodo tan prolongado, de trasladar hacia una mejora de las condiciones generales de los asalariados los indudables avances de la economía durante todo el periodo. Este es el hecho relevante.

En especial, los referidos a las dos reformas laborales (1994 y 2012) han debilitado la negociación colectiva y han ocasionado décadas de marginación de las mejoras económicas de una parte mayoritaria de los asalariados, por lo tanto, es preciso actuar sobre todos ellos para poder lograr un cambio sustancial en los términos negativos de la predistribución, o distribución primaria, de la renta.

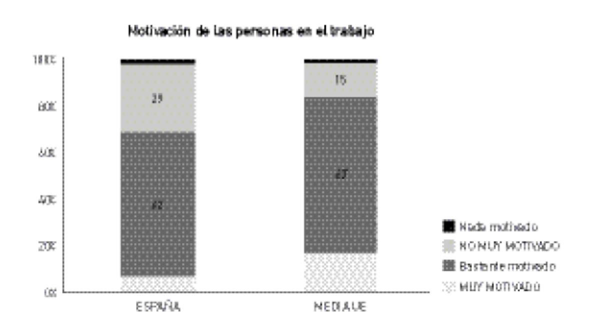
A la debilidad de la negociación colectiva sectorial, plasmada de forma no exclusiva pero sí muy significativa en la evolución de los salarios reales, se le añade la consiguiente debilidad también en la negociación colectiva en la empresa. Ahí el poder unilateral del empresario abre la posibilidad de reducción y empeoramiento de las condiciones salariales y de trabajo individuales y colectivas, que, como consecuencia, ha generado un exiguo y decreciente papel de la representación de los trabajadores en todos los órdenes y ha propiciado el establecimiento de culturas empresariales de muy escaso nivel de participación de los trabajadores en todos los órdenes.

Las sucesivas reformas laborales, como ya la mencionadas, a través la creación de dispositivas para la negociación colectiva, bien con mínimos legales pero disponibles o sin ellos (deslegalizar), múltiples cuestiones

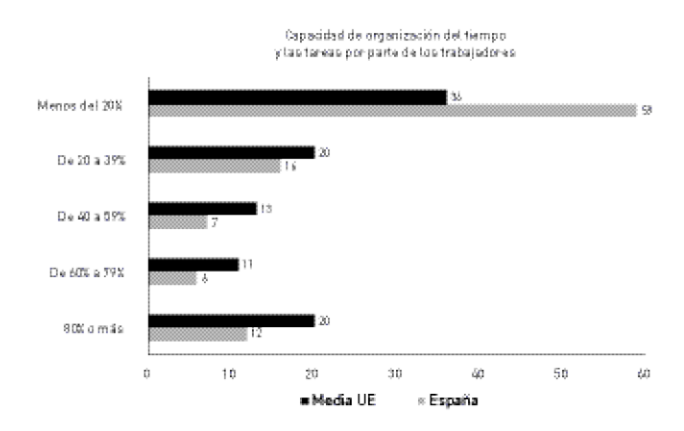
que antes figuraban en regulaciones previas no disponibles para su empeoramiento, sino solo para su mejora en los convenios colectivos y otras formas de debilitamiento de estos, han ocasionado un permanente y progresivo desequilibrio de fuerzas en favor de la parte empresarial.

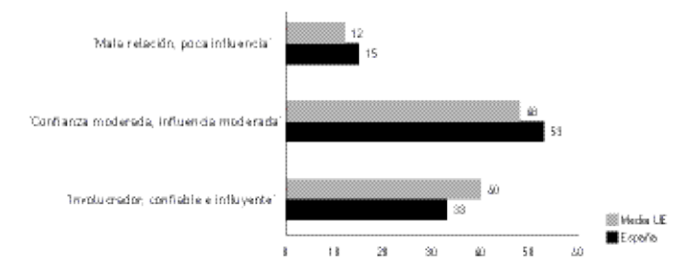
Indicios de ello, aunque muy limitados, se encuentran en algunas comparaciones europeas, como las de las encuestas de la Fundación de Dublín (Eurofound, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo).

GRÁFICOS 10, 11 Y 12
ENCUESTAS DE LA FUNDACIÓN DE DUBLÍN



GRÁFICOS 10, 11 Y 12
ENCUESTAS DE LA FUNDACIÓN DE DUBLÍN (CONT.)





Nota: Para simplificar, se muestra en los gráficos la comparación con los datos del promedio de la UE, pero las diferencias son mucho más significativas respecto a los países del norte y centro de la UE, que deberían ser nuestro referente en cuanto a la cultura de relaciones laborales colectivas y la situación de las condiciones de trabajo en las empresas.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Europea de Empresas (2019) de Eurofound y Cedefop.

En suma, tanto factores relacionados con los cambios y reformas de los aspectos normativos como la cultura de las relaciones laborales en las empresas gestada a lo largo de muchos años, relacionada con las prácticas derivadas del empeoramiento continuo de ese marco legal, han dado lugar a una situación en la que una mayoría de los trabajadores no solo se ha visto marginada de las mejoras salariales, sino que han visto crecer de forma considerable la situación de inseguridad e indefensión ante los cambios unilaterales de las condiciones laborales en las empresas y las transformaciones productivas, y aflorar un sentimiento añadido de malestar y continua insatisfacción.

ESPACIOS DE INTERVENCIÓN PARA REFORMAS PENDIENTES

Los factores que más inciden en la debilidad del trabajo nos marcan claramente los espacios de intervención para las reformas pendientes en las relaciones laborales. Entre los más importantes, se deben señalar los siguientes.

BAJO NIVEL DE PROTECCIÓN DEL EMPLEO FRENTE A LOS DESPIDOS

El bajo nivel general de protección frente al despido en comparación con la mayoría de países de nuestro entorno, puesto de manifiesto por las

estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y que ha sido continuamente rebajado desde comienzos de la década de los noventa, les genera a los trabajadores una situación de inseguridad que, en buena parte, está detrás de la debilidad en los procesos de negociación colectiva[27].

A pesar de que se haya reformado en profundidad y con un gran éxito el ámbito de la contratación, reduciendo de forma muy rápida y notable las altas tasas de temporalidad injustificada del empleo en España (algo que siempre había parecido imposible de lograr), los mecanismos de salida de las empresas permanecen incólumes a cualquier revisión, a pesar de las múltiples pruebas que muestran la necesidad de una revisión en profundidad. La negativa de las empresas a aceptarlo parece mostrar precisamente que aquí se localiza uno de los elementos que más influyen, a la postre, en la situación de debilidad de la parte social en las relaciones laborales colectivas.

No se trata de buscar una mayor conflictividad, sino lo contrario, porque la búsqueda negociada de soluciones y acuerdos exige un equilibrio de fuerzas que hace innecesaria la exhibición de fuerzas. Un equilibrio del que ahora se carece y que ha permitido desde hace décadas que en los ordenamientos laborales de la mayoría de los países de nuestro entorno apenas exista conflictividad.

DESPROPORCIONADA Y UNILATERAL CAPACIDAD DEL EMPRESARIO EN LA DETERMINACIÓN Y REBAJA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA EMPRESA

El resumen de la situación es que los trabajadores pierden los derechos y las condiciones laborales establecidas a lo largo de los años simplemente a través de un procedimiento sumario manejado a voluntad por el empresario.

Como consecuencia de ello, este sistema se ha utilizado ampliamente para provocar la devaluación salarial y la rebaja de las principales condiciones de trabajo, sin que quepan posibilidades de defensa, creando un clima de completa inseguridad para los trabajadores respecto de su

situación y condiciones.

El procedimiento establecido para la modificación sustancial de condiciones de trabajo (artículo 41 del ET) establece tras las últimas reformas, y más en particular la de 2012, la capacidad para que el empresario pueda realizar la modificación (empeoramiento), tanto individual como colectiva, sobre la base de causas muy débiles y genéricas. Además, se amplían las cuestiones que pueden ser modificadas, de forma que pueden afectar a la práctica totalidad de las condiciones de trabajo, incluyendo la reducción de los salarios.

Asimismo, la modificación se articula por periodos de 90 días y de acuerdo con unos umbrales de trabajadores afectados, según el tamaño de la empresa, para definir si se considera individual o colectiva. En el caso de las individuales (que, pese a su nombre, no afectan a una sola persona, sino a un conjunto de ellas por debajo de esos umbrales), el empeoramiento entra en vigor para todos los trabajadores afectados sin más a los 15 días de su comunicación por el empresario. Y en el caso de las colectivas, el empeoramiento entrará en vigor, tras un periodo de consultas con la representación de los trabajadores (no requiere acuerdo), también de 15 días y, tras ellas, a los siete días de la notificación. El empeoramiento podrá alcanzar la rebaja de condiciones hasta las establecidas en el convenio colectivo, que son normalmente pocas[28].

DIFICULTAD DE LOS SINDICATOS PARA ASUMIR LA DEFENSA DE LOS ASALARIADOS

El modelo de representación sindical obliga a los sindicatos, con medios escasos, a asumir la defensa del conjunto de los asalariados. La sobrecarga que supone a los sindicatos la defensa de colectivos no sindicalizados dispersos en intereses, sectores y territorios contribuye a su debilidad relativa. Tras 40 años de dictadura, al comienzo de la transición democrática había una obvia inexistencia de tradición e implantación de las organizaciones sindicales y empresariales —a diferencia de la situación en tantos otros países europeos—, lo que llevó a

la necesidad de establecer un modelo de relaciones laborales colectivas basado en la representatividad sindical medida a través de las elecciones de los representantes de los trabajadores en las empresas, en lugar de la afiliación de los trabajadores a los sindicatos, muy escasa lógicamente en España en relación con los países del norte y centro de Europa.

La elección libre y democrática en la inmensa mayoría de las empresas de los representantes de los trabajadores dio lugar a un sistema que otorgaba a los sindicatos una elevada representatividad y un alto grado de legitimidad. Pero en el lado opuesto el propio sistema, en combinación con el mandato constitucional de que los convenios colectivos deben amparar a todos los trabajadores (eficacia general), generó importantes desincentivos a la afiliación de los trabajadores a los sindicatos. Esto tiene importantes implicaciones sobre las relaciones laborales colectivas, dado que la elevada representatividad no se traduce en la misma medida que una alta afiliación en fortaleza sindical en la negociación colectiva. Así, el desequilibrio "natural" de fuerzas favorable a la representación empresarial no se ve suficientemente compensado, salvo en grandes empresas y algunas ramas industriales, por la fortaleza de las organizaciones sindicales.

Todo ello se ve agravado por el hecho de que los sindicatos deben, a costa del bajo porcentaje de sus afiliados, hacerse cargo por obligación legal y sin más medios de la negociación de todos los convenios para todos los trabajadores del país.

LIMITACIONES DE CONTENIDO EN LOS CONVENIOS

Los contenidos de la negociación colectiva son tan escasos que a veces solo regulan bases mínimas. Estas limitaciones en los convenios abren un amplísimo campo de actuación unilateral de las empresas, cada vez mayor ante el retroceso continuo de la ley a lo largo de años y reformas.

Los estudios realizados sobre los contenidos de amplias muestras de convenios colectivos ponen de manifiesto que, por ejemplo, en materia

salarial, aun siendo uno de los contenidos más importantes, la mayoría de los convenios (especialmente los de ámbito superior a la empresa) solo regulan aspectos como los salarios base y poco más, dejando a la creatividad y disponibilidad del empresario todo tipo de complementos que determinan los salarios realmente percibidos en cada empresa. Así, las tablas de salarios base de los convenios se convierten a menudo en simples salarios mínimos por categorías o grupos profesionales.

Lo mismo ocurre en la determinación de las condiciones de trabajo, en su organización y en los procesos de cambio en las empresas que quedan fuera de convenio, expresión, una vez más, de la desequilibrada relación de fuerzas.

REPRESENTACIÓN SINDICAL EN LAS CATEGORÍAS CUALIFICADAS

La poca incidencia sindical en las capas más cualificadas de profesionales será el factor decisivo de la debilidad sindical en el futuro. El hecho de que los convenios se centren en remuneraciones mínimas y aspectos básicos de la negociación colectiva aleja de esas materias a cuadros técnicos, titulados y profesionales en la mayoría de los sectores y los empuja a la búsqueda de salidas individuales a sus aspiraciones.

Se trata de un campo de actuación cuya solución requiere una mayor atención de los sindicatos respecto a los intereses de esas capas, en particular respecto a lo que suponen planes de empresa, lo que se produce y de qué forma se hace, y al mismo tiempo ampliar el marco de regulación colectiva, como se indicaba en el punto anterior.

Hay que tener en cuenta que la transición digital afecta especialmente a las capas de trabajadores profesionales situadas en posiciones intermedias. La adquisición de aplicaciones es una forma de sustitución de su conocimiento que, por un lado, devalúa su trabajo hasta confundirlo con el de operadores de plataformas, sin capacidad de aportar valor, mientras, por otro, se los margina en análisis y estrategias departamentales, trasladadas a consultores (Muro, 2023). Afectados de

una precarización creciente, se encuentran, cada vez más, abocados a abandonar sus salidas individuales y desarrollar una conciencia colectiva.

CARENCIA EN ESPAÑA DE UN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN COLECTIVA REAL DE LOS TRABAJADORES EN LAS DECISIONES QUE LES AFECTAN

A diferencia de la mayoría de los países de nuestro entorno, la legislación española se asegura el apartamiento de los trabajadores de la capacidad para intervenir y participar en las decisiones que les conciernen, lo que supone otro elemento de insatisfacción, inseguridad, distanciamiento y no implicación en los objetivos, con la consiguiente marcha del proyecto empresarial.

A ello se une una regulación especialmente escasa, trasnochada e inoperante de los derechos de participación colectiva: información, consulta y negociación, que apenas han mejorado en décadas, e incluso se han visto limitados por la desregulación de múltiples materias de las condiciones de trabajo a través de sucesivas reformas laborales.

AUSENCIA DE INSTITUCIONES QUE APOYEN A LOS NEGOCIADORES DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

Finalmente, se encuentra la inexistencia prácticamente absoluta de instituciones dirigidas a un apoyo real, y en múltiples órdenes, a los negociadores de los convenios colectivos. La creciente complejidad de la actividad empresarial, la introducción de cambios tecnológicos y productivos, el continuo avance de los procesos de digitalización, los efectos de un entorno económico cada vez más rápidamente variable, las necesidades de adaptación a los mercados y de asunción y asimilación de las transiciones, y los requerimientos intensificados de nuevas competencias y capacidades profesionales conforman aspectos que requieren un marco de diálogo y de negociación colectiva más exigente, complejo y diverso.

Frente a ello, y nuevamente a diferencia de los países de nuestro entorno, en España se carece de órganos e instituciones dirigidas a

analizar, estudiar, innovar y dar respuestas de forma compartida entre empresarios y sindicatos a todas esas cuestiones mediante la utilización de la negociación colectiva.

El retraso en esta materia es proverbial como resultado de una concepción vigente durante muchos años que primaba la desregulación de las condiciones laborales para abrir ámbitos de decisión exclusivamente empresarial, en lugar de crear una cultura de búsqueda de respuestas compartidas, lo que ha dado lugar a unas relaciones laborales anticuadas y a una negociación colectiva muy esquemática, incapaces de dar respuestas a los problemas.

CONCLUSIÓN: EXIGENCIA DE ABORDAR EL REEQUILIBRIO DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN ESPAÑA

A lo largo de las páginas de este capítulo se han mostrado evidencias acerca de la anómala evolución salarial en España durante un periodo temporal muy largo si la comparamos con los países del entorno europeo. Igualmente, se ha podido constatar que dicha evolución de los salarios determina una desigual distribución de la renta que conlleva que una gran y constantemente creciente parte de la población, los asalariados, perciben una proporción decreciente de la renta nacional, lo que explica que los niveles de desigualdad sean de los mayores de la Unión Europea y que esa desigualdad tenga su origen en el deficiente reparto de las rentas en el proceso productivo. Los salarios son, pues, el primer y más importante mecanismo de reparto de la renta y de ellos depende en buena parte el estado de las desigualdades.

Tales evidencias se han traído a colación no solo para resaltar que los aspectos salariales han estado demasiado olvidados en España —frente, por ejemplo, a los del empleo, que ha sido objeto de frecuente atención—

durante mucho tiempo, sino sobre todo como muestra a su vez de que son el resultado de un grave desequilibrio en contra del trabajo en las relaciones laborales en España. Tal desequilibrio se concentra en la parte colectiva de las mismas. Otro punto que no ha merecido suficiente atención durante muchos años, aun cuando de lo acontecido en él se derivan directamente importantes cuestiones de todo orden, ha sido el problema de la elevada desigualdad, el alejamiento creciente de amplias capas sociales de la participación democrática o su aproximación a fuerzas escasamente democráticas y expresamente contrarias al proyecto de integración europeo.

No solo se han mostrado evidencias que atañen a los salarios, por más que estas sean muy importantes y significativas, sino que también se han analizado otros aspectos que tienen que ver estrictamente con las relaciones laborales, tratando de indagar acerca de esos factores como causantes —en buena medida— de los fenómenos expresado en el párrafo anterior.

Con todo ello, se ha tratado de poner de manifiesto la necesidad de abordar cambios que equilibren el papel del trabajo en las relaciones laborales colectivas en España y sugerir, sin ánimo de ser exhaustivos, un conjunto de campos en los que haría falta adoptar reformas de calado sobre las que sustentar ese necesario reequilibrio.

Así pues, resulta necesario continuar el proceso de reformas en el mercado de trabajo español poniendo en esta etapa el énfasis en los aspectos colectivos de las relaciones laborales. Porque se trata de una cuestión de la mayor trascendencia dado que tiene una incidencia crucial sobre una parte importante de los problemas económicos y sociales, y sobre los retrasos, que padece nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Casas Baamonde, M. E. (1994): “Mercado de trabajo y ordenamiento laboral: el alcance de la reforma”, *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, nº 1.

Economistas Frente a la Crisis (EFC) (2015): “Los problemas más importantes del mercado de

trabajo español", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32bs4.

González, A. (2015a): "Mitos del mercado de trabajo español", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32bst.

— (2015b): "Una rectificación en el mercado de trabajo", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32bsE.

— (2016a): "Análisis crítico de las medidas laborales del acuerdo de Gobierno PSOE-Ciudadanos", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32bth.

— (2016b): "Un cambio de rumbo en la regulación laboral", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32btx.

— (2018a): "El contrato único y las nuevas cruzadas", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32btT.

— (2018b): "Despido con causalidad…, pero ¿qué causalidad?", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32bue.

Muro Benayas, I. (2023): "De la empresa monárquica a la democratización económica", *Revista Temas*, nº 342.

Pozo, A. del; González, A. y Suárez, B. (2015): "Ciudadanos: naranja es el nuevo azul", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32bvm.

Pozo, A. del *et al*. (2017): "No repetir errores: acabar con la precariedad del empleo", blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/32bvJ.

Rodríguez, J. G. y Sebastián, R. (2023): "Desigualdad de las rentas de mercado en España: procesos generadores y políticas", *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 105.

Valdés Dal-Ré, F. (1994): "Algunos aspectos de la reforma del marco de la negociación colectiva", en VV AA, *La reforma del Estatuto de los Trabajadores*, Alphen aan den Rijn, Wolkers Kluwer.

CAPÍTULO 11

UNA REFORMA EMPRESARIAL PARA DEMOCRATIZAR LA ECONOMÍA

MÓNICA MELLE HERNÁNDEZ

El capitalismo desregulado de mercado está demostrando que no solo es un sistema socialmente injusto, sino que además no proporciona un resultado rentable. En ocasiones, la falta de ética y de humanismo inspiran una verdadera ley de la selva, basada en la carencia de escrúpulos, de civilidad y de respeto hacia "los otros", instaurando un capitalismo de precivilización.

Este capitalismo puramente mercantilista descuida la dimensión social y debilita la democracia por el enorme poder efectivo que ejercen determinados *lobbies* y grupos de poder económico.

Además, con las crisis, particularmente la que surgió a raíz del estallido de la burbuja financiera de 2008, se agudizan las desigualdades sociales, socavando la cohesión social. Las personas más vulnerables son las que más sufren sus consecuencias y las recetas que se aplican son determinantes.

Es por tanto crucial instaurar un marco regulatorio e institucional para encauzar las fuerzas del mercado, de tal forma que no agrave las desigualdades. Para fortalecer la democracia, es esencial avanzar en la democratización de la economía.

REGULACIÓN Y MULTILATERALISMO: REGLAS COMUNES PARA CONSTRUIR INTERÉS GENERAL

La regulación es un mecanismo de control, con algunas consecuencias negativas, del capitalismo para la justicia social y el desarrollo sostenible de nuestras sociedades y de la propia economía. Resulta imprescindible en determinados sectores económicos de interés general, como el financiero o el eléctrico. Es una manera de controlar el poder de los *lobbies* y procurar un reparto equitativo de los costes y los beneficios entre los distintos agentes económicos.

El reto de la transición ecológica y la crisis energética actual, tras la invasión de Vladímir Putin en Ucrania, hacen aún más necesario y urgente el control democrático del sector económico eléctrico para lograr un pacto energético que facilite un reparto más equitativo de las consecuencias de estos dos hechos entre las empresas eléctricas y los usuarios, ya sean ciudadanos o empresas.

Democratizar este sector económico exige una intervención pública en el mercado eléctrico con el objetivo de introducir criterios de interés público en un bien esencial privatizado. El coste energético es sin duda un elemento clave para las empresas y para las familias. Además, la regulación actual del mercado energético es ineficiente desde el punto de vista económico. El precio de la electricidad se fija por su componente más caro, que es el del gas, a pesar de que en España la electricidad apenas depende de esta materia prima y que son otras fuentes de energía, como las renovables o la hidráulica, mucho más baratas de producir, las más importantes en nuestro *mix* energético.

El Gobierno de España, después de conseguir la autorización por la Comisión Europea, ha podido desacoplar el precio de la electricidad del vaivén de la cotización del gas en el mercado, estableciendo un tope a la tarifa mayorista. Así se ha podido reducir el precio de la energía en torno a un 30%, amortiguando el impacto de la crisis energética en la sociedad y en el crecimiento de la economía (el tope explica en parte el diferencial

de crecimiento de España frente a otros países). Esta solución temporal va en la dirección correcta; sin embargo, es necesario, a largo plazo, una reforma más profunda del funcionamiento del mercado de la energía. Se trata de corregir las ineficiencias en la formación de los precios, lo que ayudaría a reducir los "beneficios extraordinarios caídos del cielo" de las eléctricas y, al mismo tiempo, frenar la espiral de la inflación y combatir la pobreza energética y los posibles cierres empresariales y despidos derivados del inasumible coste de la factura energética.

Para democratizar la economía, además de regular, fundamentalmente, aquellos ámbitos económicos que generan externalidades negativas, es importante apostar por reglas multilaterales para gestionar la globalización económica. Sin mecanismos globales o supranacionales de gobernanza y justicia, los diferentes sistemas legales pueden llevar a resultados no equitativos generando incluso mayores desigualdades.

Los poderes económicos en una economía globalizada transcienden las fronteras nacionales. De ahí la importancia en avanzar en el multilateralismo de los sistemas legales y de justicia para la correcta aplicación de las leyes. Katharine Pistor (2022) nos recuerda que con el capitalismo y la globalización la capacidad de elegir el sistema legal ha ampliado el terreno de juego para los abogados y ha aumentado la desigualdad, ya que solo los agentes con mayores recursos tienen la opción de contratar servicios jurídicos con experiencia en múltiples jurisdicciones, que ayudan a sortear determinadas legislaciones. Para reforzar el multilateralismo, sería importante reformar el carácter vinculante tanto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como de las reglas sociales y medioambientales de los tratados de comercio. Asimismo, se avanzaría si se redujera el papel de los tribunales arbitrales privados para dirimir los conflictos en relación con la inversión internacional.

EMPRESAS: CONTRAPESOS INTERNOS

Y SUPERVISIÓN FINANCIERA

Las deficiencias en el gobierno corporativo de determinadas entidades han jugado un papel muy relevante en la génesis y el desarrollo de algunas crisis económicas. La complejidad en su estructura, así como su falta de transparencia e incapacidad para determinar eficazmente la cadena de responsabilidades dentro de las organizaciones, se encuentran entre las causas indirectas y subyacentes de la última crisis financiera.

La autorregulación se ha mostrado insuficiente. El principio de "cumplir o explicar" no ha garantizado la claridad requerida de las explicaciones ofrecidas por las sociedades cuando no siguen las recomendaciones del "Código de buen gobierno". La propia Comisión Europea recomienda mejorar la calidad de los informes sobre el gobierno corporativo y, particularmente, de las explicaciones que deberán proporcionar las empresas que se desvíen de las recomendaciones (Comisión Europea, 2013). Surge la necesidad de nuevas normas en materia de gobierno de las empresas que permitan mejorar la eficacia y responsabilidad en la gestión de las sociedades y, muy en particular, de las españolas.

La eficacia de los consejos de administración como mecanismo interno de supervisión no está garantizada. Las recomendaciones de los sucesivos códigos de buen gobierno (en España, desde 1998, con el primer "Código Olivencia"; el "Aldama", de 2003; el "Código unificado de buenas prácticas", de 2006, hasta la actual versión refundida del "Código unificado de buen gobierno de las sociedades cotizadas", de 2013) no han sido capaces de eliminar practicas oportunistas de los directivos de las empresas.

Respecto a las juntas generales de accionistas, es preciso revitalizar su funcionamiento y la participación de los accionistas, y potenciar su papel, otorgándoles un mayor protagonismo en las decisiones empresariales, para que cumplan mejor su función de órganos de control de los directivos (agentes), evitando que adopten decisiones discrecionales en su

propio interés y no en el de las empresas.

La calidad institucional exige contar con un régimen de supervisión riguroso y adecuado para afianzar la confianza de los inversores en los mercados financieros. Los supervisores de los mercados de valores (CNMV) y los garantes de la competencia de sectores regulados (CNMC) —encargados de la regulación de entidades financieras y de seguros, empresas del sector energético, de telecomunicaciones, de servicios públicos— deben ser independientes del Gobierno y, sobre todo, de los participantes en el mercado, para evitar ser cooptados por sus intereses. Para ello, deben contar con recursos y con los poderes necesarios para monitorizar la información financiera sometida a su supervisión.

Las restantes empresas quedan fuera de este mecanismo de control institucional, aunque indirectamente este sea asumido en ocasiones por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, al someter a su control técnico a los auditores de cuentas.

Para prevenir y evitar los fraudes y maquillajes contables, el sistema institucional de supervisión debe ir más allá de las verificaciones meramente formales. La Comisión Europea se refiere reiteradamente a la auditoría legal, a la supervisión institucional y a las medidas de refuerzo (Comisión Europea, 2000).

Sin embargo, los escándalos empresariales por fraudes en la información han dañado la percepción pública de los auditores. Se hace necesario avanzar en medidas legales dirigidas al reforzamiento de su independencia, a controlar de manera sistemática la calidad de su trabajo y a situar al Comité de Auditoría del Consejo de Administración como interlocutor y supervisor de la labor realizada por los auditores.

La información que hay que exigir a las empresas ya no solo ha de ser económico-financiera, se debe incorporar la exigencia normativa de que proporcionen informes de sostenibilidad, que incluyan información social y medioambiental, sujeta igualmente a los principios de fiabilidad, claridad, relevancia, comparabilidad y verificabilidad, de acuerdo con lo contenido en la *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad*,

del Global Reporting Initiative (GRI)[29]. Incluso, anteriormente a la directiva de la Unión Europea (UE) de 2014, en Francia se estableció por ley la obligación de presentar indicadores no financieros para todas las empresas cotizadas. También en Suecia y Dinamarca se establecieron esas exigencias legales, también antes que la UE aprobase su directiva a ese respecto.

La reforma empresarial necesaria requiere diseñar mecanismos de refuerzo del cumplimiento de las normativas contables en materia de información, así como de supervisión por parte de los organismos reguladores, estableciendo por ejemplo indicadores (ratios) homogéneos que permitan detectar casos de maquillaje contable y que sean de obligada información por parte de las empresas. El uso de internet puede facilitar la aplicación de estas prácticas de buen gobierno que contribuyan a incrementar la transparencia informativa de las empresas, generando con ello valor añadido para estas y mejorando la comunicación con los terceros interesados.

ACABAR CON LA UNILATERALIDAD EN EL GOBIERNO CORPORATIVO

El reto definitivo es abordar una reforma del gobierno corporativo que aporte transparencia y democratice su funcionamiento con el propósito de aumentar la involucración de todos los interesados y mejorar la productividad de nuestra economía.

Ello implica realizar cambios legislativos que permitan a los *stakeholders* (trabajadores, consumidores, proveedores y demás grupos de interés) ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones empresariales. Porque el modelo empresarial basado en la unilateralidad como principio de gobierno genera cada vez mayores desigualdades. Estos “agentes interesados en las empresas” son los que más incentivos tienen para conseguir mejoras de competitividad de las empresas y al propio tiempo

mayor igualdad social (Melle, 2012).

El cambio legislativo es necesario, porque la historia demuestra que no han funcionado los mecanismos de control para evitar las decisiones oportunistas de los directivos de las grandes empresas. Estos han actuado en muchas ocasiones en beneficio propio, en contra de los intereses de los propietarios (*shareholders*) y causando perjuicio a los demás grupos de interés (*stakeholders*) (no son solo consumidores que pueden pagar precios abusivos, también los trabajadores con empleos cada vez más precarios que no reciben formación y los proveedores, muchas veces empresarios, autónomos y pymes que no pueden negociar en igualdad de oportunidades).

Los directivos de las grandes empresas han tenido demasiadas veces comportamientos cortoplacistas ineficientes que han dado lugar a resultados insostenibles para las empresas y para la economía del país. Comportamientos como la asunción de riesgos excesivos en proyectos empresariales que no generaban valor económico. Además de otras decisiones de los directivos que han buscado su propio interés y no el incremento del valor de las entidades que dirigían, como la aprobación de retribuciones (bonus), sistemas de *stock options* y planes de pensiones para ellos mismos, que son excesivos tanto por su misma existencia como por sus desaforadas cuantías y que se han mostrado contraproducentes para el tejido productivo. Mientras tanto, la precariedad laboral ha ido creciendo, la desigualdad salarial ha ido aumentando, la cohesión social se ha ido debilitando y se ha ido agravando el deterioro medioambiental del planeta.

Ante estos problemas de “agencia”, que surgen tanto de la relación tradicional entre directivos y accionistas como de la nueva y más importante entre las empresas y la sociedad, es necesario que funcionen mecanismos para proteger a los inversores del riesgo de abuso de los directivos una vez que pierden el control sobre los recursos financieros que invierten y proteger, a la vez, los intereses de los demás grupos de interés presentes en las empresas al fomentar la sostenibilidad de sus

actividades.

El modelo de participación en la gestión empresarial está implementado en Alemania[30], Austria, Holanda, Francia y los países nórdicos, entre otros países de nuestro entorno. Se demuestra que ha sido muy importante para consolidar la sostenibilidad de las empresas, su apuesta por la industria, la investigación, desarrollo e innovación, la formación de su capital humano y el establecimiento de unas relaciones laborales cooperativas alejadas de la cultura del conflicto. Todo ello redunda en una mayor productividad de las empresas y también en una mejora de su competitividad. Así lo evidencia, por ejemplo, la evolución del índice bursátil francés Euronext FAS IAS que está compuesto por todas las acciones de las sociedades que cotizan en el mercado de valores francés en las que al menos el 3% del capital está en manos de al menos el 25% de los empleados. La evolución de este índice, desde 2012 hasta que dejó de elaborarse el 30 de abril de 2020, ha sido siempre más favorable que la del índice CAC 40 (similar al IBEX 35 español, pero que está compuesto por las 40 empresas francesas de mayor capitalización bursátil).

Durante los últimos años, y especialmente durante las crisis económicas, hemos asistido a una devaluación salarial para los trabajadores y al propio tiempo se han incrementado las rentas empresariales (que además no se han reinvertido en las propias empresas, por ejemplo, en el equipamiento tecnológico o la formación de los trabajadores). Asimismo, las diferencias salariales han ido aumentado en el seno de muchas corporaciones.

Una empresa abierta e inclusiva requiere que los sistemas de remuneraciones de los directivos guarden una estricta relación con su productividad. Ello requiere un nuevo enfoque de su papel y asumir que la maximización de la riqueza de los accionistas debe preservar explícitamente los intereses de los *stakeholders* no accionistas. Eso no significa difuminar el papel y la intervención de los accionistas. Más bien, se trata de construir redes de intereses y aplicar estrategias de

colaboración, reforzando la supervisión mutua —de cada *stakeholder* sobre las actuaciones de los demás— como solución típica ante los problemas de interdependencia e incertidumbre. Una estructura de gobierno empresarial que anima la "voz" y la participación no solo facilita la internalización de los efectos externos sobre los diversos partícipes, también multiplica la transferencia mutua de mejor y más abundante información entre la empresa y los grupos de los que depende.

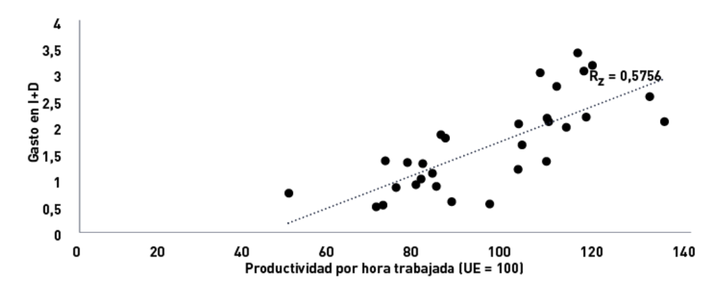
Se trata de tomar decisiones que satisfacen las expectativas de los accionistas conciliando el corto y el largo plazo de modo que se satisfagan las aspiraciones de los otros grupos de interés (trabajadores, clientes, proveedores y sociedad en general).

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL RECLAMA LA REINVERSIÓN DE EXCEDENTES

La transformación digital está alterando el mundo empresarial y laboral, con efectos en la calidad de los empleos, los costes de producción y la productividad de las empresas. Para conseguir un crecimiento económico sostenido y sostenible que permita avanzar hacia una sociedad más inclusiva e igualitaria, resulta clave mejorar la productividad de nuestra economía.

La competitividad se consigue invirtiendo en activos intangibles específicos, entre los que destacan la innovación y capital tecnológicos, la calidad de gestión y organización interna y la formación y capacitación de los trabajadores. El gráfico 1 muestra la relación entre inversión en I+D y productividad por hora trabajada de los países de la Unión Europea en 2019.

GRÁFICO 1
RELACIÓN ENTRE EL GASTO EN I+D Y PRODUCTIVIDAD POR HORA TRABAJADA.
UE (EXCEPTO LUXEMBURGO E IRLANDA)



Fuente: Eurostat.

Si verdaderamente queremos apostar por un crecimiento sostenido, prolongado y equilibrado, que permita avanzar hacia una sociedad más igualitaria, es necesario adoptar medidas eficaces que faciliten el aumento de la inversión de las empresas en investigación, desarrollo e innovación, y la mejora de la gestión y el capital humano. De este modo, crecerá la productividad y los salarios.

Una empresa que piensa a largo plazo en esta época de transiciones reclama la necesaria reinversión de los beneficios empresariales en la propia empresa para mantener y mejorar su capital tecnológico, su capital humano (y su formación) y su investigación, desarrollo e innovación que permitan incrementar la productividad de tales empresas.

Para favorecer esa convergencia, es necesario establecer incentivos concretos. En Francia existe la posibilidad de introducir en la contabilidad de las empresas una cuenta dentro de los recursos propios. Estos son para los trabajadores, pero al mismo tiempo no descapitalizan la empresa. Asimismo, se constituye un fondo que compensa el esfuerzo que han hecho los trabajadores, que pueden también canjear por acciones.

El modelo *stakeholder* de empresa implica además que estas cedan beneficio financiero a beneficios sociales, llevar a cabo políticas sociales, especialmente, equilibrar el reparto de excedentes entre los *stakeholders* en función del valor que aporta y del riesgo que asume cada uno de ellos. Se trata de medidas redistributivas *ex ante* que contribuyen a combatir la desigualdad creciente que favorece el "capitalismo de casino", o especulativo, en detrimento de la inversión productiva, lo que a la vez

resulta muy ineficiente para la productividad y el crecimiento económico.

La participación de trabajadores en el gobierno de las empresas se demuestra determinante para consolidar su sostenibilidad, su apuesta por la industria, la investigación, desarrollo e innovación, la formación de su capital humano y el establecimiento de unas relaciones laborales cooperativas alejadas de la cultura del conflicto. Todo ello redunda en una mayor productividad y también en una mejora de su competitividad.

EVITAR QUE LAS EMPRESAS SEAN FUENTE DE DESIGUALDAD

Democratizar la economía supone, por último, evitar que las empresas sigan siendo una fuente primaria de desigualdades sociales y de género.

En un contexto globalizado en el que los paraísos fiscales aumentan su peso y las prácticas de elusión fiscal se generalizan entre empresas y ciudadanos adinerados, las políticas de redistribución de rentas se están mostrando ineficaces para favorecer la igualdad de oportunidades. Las transferencias de rentas que se llevan a cabo mediante las políticas de gasto social no son suficientes para reducir las desigualdades. Los impuestos actuales que buscan redistribuir la riqueza tampoco lo consiguen.

De ahí la necesidad de poner en marcha políticas de predistribución o pactos previos de rentas para equilibrar salarios de los trabajadores, beneficios empresariales e incluso remuneraciones de altos directivos. El hecho de que las empresas sean privadas no excluye el que se establezcan al menos algunas recomendaciones sobre la máxima amplitud de la horquilla retributiva de sus empleados. Ya en 1977, Henry Phelps, economista británico, consideraba que los ingresos superiores a diez veces el mínimo no reflejaban trabajo, sino rentas de otras actividades. Y en 1984, Peter Drucker suponía que la proporción adecuada era de 15 a 1 para las empresas pequeñas y de 25 a 1 para las empresas grandes.

La democratización del gobierno corporativo suele ser una condición necesaria, pero no suficiente, para favorecer políticas de igualdad. La participación accionarial de los trabajadores es, evidentemente, una variable que introduce esquemas de igualación de rentas siempre que superen las cuotas simbólicas del 10% del capital.

Pero hay otros procedimientos que actúan en la misma dirección. Por ejemplo, a través de la fiscalidad, estableciendo que ciertos gastos derivados de las remuneraciones de los directivos no sean deducibles para las empresas en el impuesto sobre sociedades. O estipulando que cuando la masa salarial media por directivo respecto de la masa salarial media por trabajador supere un determinado valor, deje de ser un gasto deducible. Se trata de establecer prácticas similares a la eliminación de la deducción de determinados gastos financieros en el impuesto sobre sociedades para promover el desapalancamiento de las empresas.

El otro elemento de la desigualdad en el que las empresas actúan como fuente primaria es en la desigualdad de género. El momento de la maternidad y la consiguiente puesta en marcha de una unidad familiar, con el reparto de roles que conlleva, es cuando las mujeres sienten que se intensifican los obstáculos hacia su pleno desarrollo.

La plena incorporación de las mujeres al mercado laboral, con una tasa de actividad del 55% de la población activa no supone que su participación en las cuotas de poder sea equivalente. Múltiples trabajos confirman que la cuota femenina desciende según se asciende en las escalas de responsabilidad. Y obviamente la desigualdad se hace evidente cuando nos acercamos a las cúpulas empresariales.

En 2022, en España, la presencia de mujeres en los consejos de administración de las sociedades cotizadas alcanzó el 31,9%, según información extraída por la CNMV de los informes anuales de gobierno corporativo de las sociedades. En los consejos de administración de las empresas del IBEX 35, las mujeres representaban en 2022 el 37,6% del total, con 60 consejeras, 37 más que en 2019. Sin embargo, sigue siendo escaso el número de consejeras ejecutivas, cuyo peso se sitúa en el

6,06% en 2022, frente al 5,8% de 2019. El porcentaje de mujeres en la alta dirección en las empresas del IBEX 35 ha pasado del 15,7% en 2019 al 23,2% en 2022.

Alcanzar la igualdad de género en el gobierno de las empresas se ha convertido en un factor de competitividad. Las empresas con estructuras de poder empresarial con mayor representación femenina crean mayor valor tanto a corto como a largo plazo y generan rentabilidades superiores (Green y Hand, 2021; Lorenzo y Reeves, 2018). Además de aumentar la eficacia organizacional, las mujeres consiguen un mayor grado de igualdad en el acceso a los servicios, los beneficios, la toma de decisiones y las oportunidades en materia de dotaciones humanas y progreso económico.

Como conclusión, es imprescindible afirmar que la reforma empresarial resulta ya inaplazable para hacer efectivo que el capitalismo se base en la libre competencia y en una verdadera igualdad de oportunidades para todas las empresas.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2000): "La estrategia de la UE en materia de información financiera: el camino a seguir. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europea", *Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas*, nº 4, pp. 201-209.

— (2013): "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups".

Galbraith, J. K. (1972): "The emerging public corporation", *Business and Society Review*, vol. Q, pp. 54-56.

Green, J. y Hand, J. R. N. (2021): "Diversity matters/delivers/wins revisited in S&P 500® firms", *SSRN Electronic Journal*, https://bitly.ws/32bQP.

Lorenzo, R. y Reeves, R. (2018): "How and where diversity drives financial performance", *Harvard Business Review*, https://bitly.ws/32bRo.

Melle, M. (2012): "La gobernanza de las empresas", en EFC, *No es economía, es ideología*, Barcelona, Deusto.

Pistor, K. (2022): *El código del capital: cómo la ley crea riqueza y desigualdad*, Madrid, Capitán Swing.

CAPÍTULO 12

RESOLVER LOS PROBLEMAS HISTÓRICOS DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

JULIO RODRÍGUEZ LÓPEZ

Después de 2020 ha arreciado en España el problema de acceso a la vivienda. El carácter de activo financiero y de mercancía de la vivienda genera una demanda adicional a la habitacional con fines de residencia habitual. Esta situación provoca precios de la vivienda y del alquiler desacoplados respecto de los niveles de ingresos de los hogares, en especial de los correspondientes a los jóvenes en situación de formar un hogar. El 49% de los hogares que viven de alquiler están en riesgo de pobreza y el 41% de ellos debe destinar más del 40% de sus ingresos al pago de la renta. En 2023 la situación de exceso de demanda en el mercado del alquiler social exige medidas correctoras y la puesta en marcha de actuaciones relevantes de política de vivienda.

Se considera que el estado autonómico es un modelo confuso de delimitación competencial en cuanto a política de vivienda (Montalvo, Raya y Sala Roca, 2023). Las comunidades autónomas han asumido con carácter exclusivo las competencias en materia de política de vivienda. Pero es el Estado, la Administración pública, quien aporta la mayor parte de los recursos que se destinan en España a política de vivienda, aunque su gestión corresponde a las comunidades autónomas. El Estado actúa sobre la política de vivienda a partir de su competencia exclusiva sobre la

ordenación del crédito y la planificación y coordinación de la actividad económica. En España, históricamente, la vivienda ha tenido un peso reducido dentro de las prestaciones sociales incluidas en el Estado de bienestar, situación que debe corregirse. En el presente trabajo se recoge un conjunto de propuestas para hacer frente al problema citado, se analizan los aspectos más relevantes de la Ley por el Derecho a la Vivienda aprobada en 2023 y se comenta la situación provocada por los elevados tipos de interés durante el periodo 2022-2023.

LA CARENCIA DE VIVIENDA SOCIAL DE ALQUILER EN ESPAÑA, CAUSA DESTACADA DEL PROBLEMA

España está en el grupo de países de la Unión Europea con menor presencia de las viviendas sociales, inferior al 2% del parque inmobiliario. Viviendas sociales son las que se alquilan a precios inferiores a los del mercado (OCDE, 2020). En 2020 había en España menos de una vivienda social por cada 100 habitantes, frente a una media de cuatro viviendas sociales por cada 100 habitantes en la Unión Europea. Según una estimación realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA, 2021), en 2020 había en España 452.040 viviendas sociales destinadas al alquiler, solo el 2,5% del parque de viviendas principales y menos del 2% del parque total de viviendas. En la Unión Europea las viviendas de dicho tipo suponían el 9,3% de las viviendas principales, correspondiendo a Países Bajos la proporción más elevada, el 30%.

Después de 1981 la actuación estatal en materia de política de vivienda en España se ha desarrollado a partir de planes plurianuales, que suelen cubrir un periodo de cuatro años. En estos planes se especifican las actuaciones protegidas, los mecanismos de financiación de las nuevas promociones de viviendas protegidas (VPO), los objetivos y la aportación estatal de recursos. Entre 1981 y 2023 se han desarrollado 12

planes estatales de vivienda: el primero fue el de 1981-1983, establecido en tiempos de la Unión de Centro Democrático (UCD), y el último en 2022-2025, bajo gobierno socialista.

Un hecho que se debe destacar es que los planes de vivienda no se han justificado en función del número de hogares a los que se iban a destinar las viviendas. El objetivo prioritario ha sido el del fomento de la actividad económica a través del impulso a la construcción de viviendas de protección oficial. El foco de la política de vivienda se ha concentrado en la construcción de viviendas destinadas a la venta, resultando residual la presencia de las viviendas de alquiler dentro de los planes plurianuales, que aparecieron en la década de los años noventa con escasos resultados. Para conseguir los objetivos de construcción y venta hasta 2012, se movilizaba un volumen importante de financiación procedente del sistema financiero y del crédito oficial. Además, entre 1979 y 2012 existió una generosa desgravación fiscal a la compra de vivienda, que ha supuesto una reducción notable de la recaudación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Entre 1950 y 2012 se construyeron en España alrededor de 6,8 millones de viviendas de protección oficial. Durante ese periodo hubo años en los que todas las viviendas construidas eran de protección oficial. El 35% de las viviendas principales de España se han construido a partir del sistema de las VPO. Más de cuatro millones de dichas viviendas se construyeron bajo el anterior régimen político, mientras que, en la etapa democrática, concretamente entre 1981 y 2022, se han construido alrededor de 2,4 millones de viviendas protegidas. Su descalificación, y su paso a viviendas libres, ha reducido el alcance social de las viviendas protegidas.

El Plan Estatal de Vivienda del periodo 2009-2012, diseñado durante el gobierno socialista, fue el último plan plurianual que estableció una garantía de financiación crediticia de las viviendas protegidas previstas. La crisis financiera asociada con el "pinchazo" de la burbuja inmobiliaria dificultó la financiación crediticia de nuevas promociones durante el

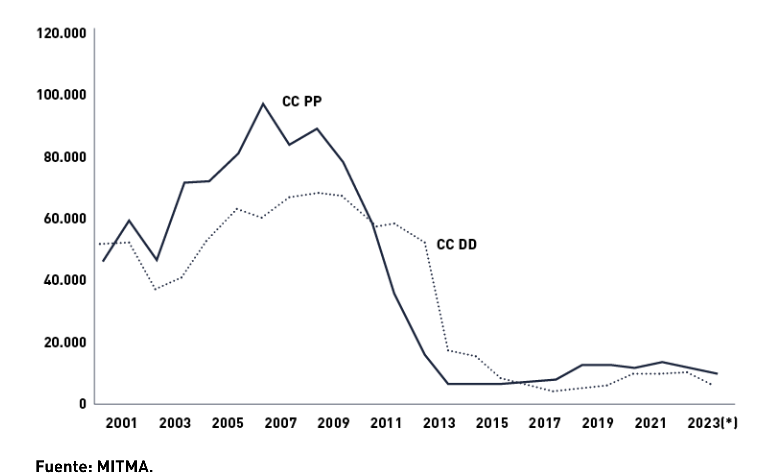
periodo de vigencia de dicho plan. La desaparición del crédito oficial y la crisis de las cajas de ahorros, que eran las entidades de crédito que financiaron hasta entonces las viviendas protegidas, frenó la materialización de los créditos previstos, advirtiéndose una fuerte reducción de los proyectos visados de VPO en el bienio de 2011-2012 (gráfico 1).

Las políticas de austeridad y de estabilidad presupuestaria adoptadas tras la crisis financiera (2008-2012) dieron lugar a la desaparición en los planes estatales de viviendas de instrumentos de financiación de las viviendas protegidas. Quedaron solo las ayudas a la promoción mediante subvenciones, insuficientes para impulsar la construcción de nuevas viviendas sociales. Hasta 2022 se produjo un descenso considerable de los recursos destinados a la política pública de vivienda. Se ha puesto también de manifiesto la escasa eficiencia de las Administraciones públicas para fomentar la creación de viviendas sociales de alquiler.

En 2022 el 18,1% de los hogares residía en España en viviendas de alquiler, según la Encuesta de condiciones de vida del INE. El peso del alquiler en España es uno de los más reducidos dentro de los países de Europa Occidental. En España, según la misma fuente y año, la proporción de hogares que vive de alquiler se eleva al 53,4% en el caso de la población entre 16 y 29 años y al 70,8% de la población de extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea. Vivir de alquiler en España es, pues, una situación frecuente entre jóvenes e inmigrantes, que son los hogares con menos recursos.

GRÁFICO 1

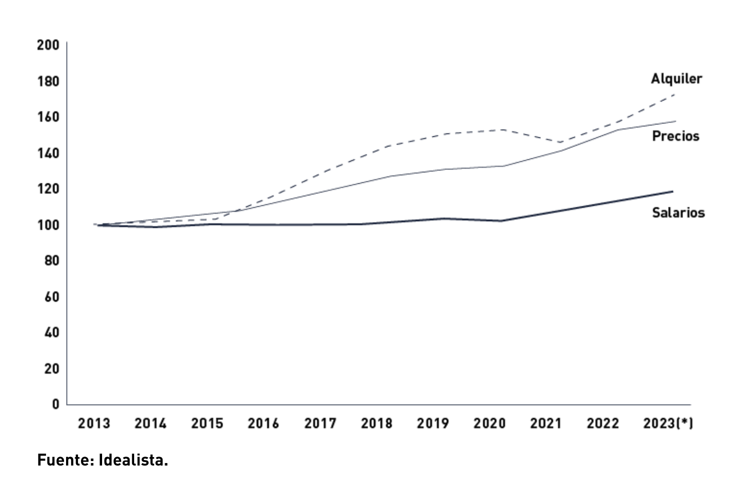
CALIFICACIONES PROVISIONALES Y CALIFICACIONES DEFINITIVAS DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL (VPO). TOTALES ANUALES (2000-2023), PREVISIÓN



Fuente: MITMA.

Entre 2011 y 2021, en España, 800.000 hogares pasaron a alojarse en viviendas de alquiler. La recuperación económica posterior a 2013, una vez superado el "bache" de la pandemia en 2020, ha impulsado la formación de nuevos hogares. Estos últimos acuden en gran parte al alquiler privado para acceder a una vivienda, por su insolvencia para financiar con un préstamo hipotecario la compra de la vivienda. La mayor demanda de vivienda de alquiler, su insuficiente oferta pública, junto al desvío hacia viviendas de uso turístico de un porcentaje significativo (1,4%) del parque de viviendas, ha dado lugar a que el aumento de los alquileres superase ampliamente al de los precios de las viviendas. Entre 2014 y 2022 el aumento de los alquileres alcanzó el 56,2% (datos de Idealista.com) y los precios de las viviendas aumentaron en un 49,8% (datos del INE). Frente a estos incrementos, el aumento de los salarios solo fue del 13,9% (INE) en el mismo periodo de tiempo (gráfico 2).

GRÁFICO 2
VIVIENDAS: PRECIOS, ALQUILERES, SALARIOS, 100 = 2023



Fuente: Idealista.

Esta evolución ha provocado continuos aumentos del esfuerzo preciso para acceder a una vivienda de alquiler en el mercado. Un hogar que destine más del 40% de su renta disponible al pago de la vivienda soporta una carga excesiva. El difícil acceso a la vivienda provoca, además, que la edad de emancipación de los jóvenes resulte tardía (el 16% para los jóvenes de edades entre 16 y 29 años) y sea una de las más altas de Europa. La oferta es, pues, reducida en relación con la creciente demanda de viviendas de alquiler. Además, como se ha indicado, el aumento de los precios de los pisos turísticos disminuye la oferta de pisos de alquiler. El problema del acceso a la vivienda se ha convertido en un problema de emergencia social, que requiere de soluciones decididas para corregir el evidente déficit existente.

LA RESPUESTA ES UNA GRAN INICIATIVA PÚBLICA CONTRA UNA EMERGENCIA SOCIAL

La estrechez de la oferta de alquileres puede superarse, entre otras medidas, mediante un aumento importante de la nueva oferta de viviendas sociales de alquiler. Para alcanzar una proporción de estas viviendas en España más aproximada a la media europea (9,3% del parque de viviendas principales), sería necesario que el exiguo parque público de viviendas sociales actual ascendiese a unos dos millones de

viviendas. Como las viviendas sociales existentes en España ascendían a 450.000 en 2020, puede, pues, hablarse de la existencia de un déficit de 1.550.000 viviendas sociales. Un objetivo razonable sería la reducción del déficit a un millón de viviendas al inicio de los años treinta. El coste anual se situaría alrededor de los 5.000 millones de euros, el 0,4% del producto interior bruto (PIB). La creación de un parque significativo de viviendas sociales destinadas al alquiler se realizaría mediante la construcción y compra de viviendas por las Administraciones públicas, básicamente autonomías y ayuntamientos. Las empresas privadas podrían producir viviendas sociales bajo directrices públicas.

Las actuaciones que a continuación se describen pueden contribuir a la creación de un parque social de viviendas significativo.

1. En ausencia de un banco público especializado en la financiación de la vivienda social, se crearía una sociedad pública de gestión que administraría un fondo nacional que financiaría el Instituto de Crédito Oficial (ICO). Esta última entidad obtendría los recursos mediante aportaciones del Gobierno, fondos europeos y emisiones de bonos. Se establecería un sistema de subvenciones a disposición de comunidades autónomas y ayuntamientos para la construcción de las viviendas y también para la compra, haciéndose cargo el Estado de la amortización y costes financieros de los bonos emitidos, contra los ingresos de los alquileres.
2. El Gobierno establecería acuerdos o convenios bilaterales con comunidades autónomas o ayuntamientos para la materialización del plan de construcción de viviendas públicas en alquiler (prioritariamente en las zonas tensionadas), en los que se regularían los requisitos que deberían cumplir las personas beneficiarias, el parque de viviendas y las bases de su gestión, así como compromisos de plazos y cantidades.
3. Las actuaciones comentadas son coherentes con el contenido de

la ley de vivienda de 2023. Esta última refuerza el papel de la política de suelo en toda la iniciativa de creación de parques públicos de viviendas de alquiler. Los terrenos cedidos obligatoriamente a los ayuntamientos, procedentes de los nuevos desarrollos inmobiliarios, junto al aumento del suelo destinado a vivienda protegida de alquiler, desempeñarían, junto con la financiación, un papel decisivo en la creación de un parque de viviendas sociales de alquiler. El sector privado puede contribuir al crecimiento del parque de viviendas sociales a través de la construcción de viviendas protegidas de precio limitado, figura incluida en la ley de vivienda.

4. La dotación de gasto público estatal debería incrementarse para asegurar la viabilidad de la iniciativa, manteniendo el apoyo a la rehabilitación. El gasto publico directo en acceso a la vivienda y fomento de la edificación debería superar los 5.000 millones de euros anuales durante un periodo prolongado de tiempo.
5. Junto a la construcción de nuevas viviendas el parque público de alquiler se puede reforzar mediante las compras públicas de viviendas privadas. Las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden hacer uso del derecho de tanteo sobre las ventas de VPO en suelo urbano. En las ciudades en las que el municipio no tiene parque público ni suelo para construirlo, las compras citadas son una herramienta que permite conseguir viviendas sociales en diversos lugares del territorio (Buron, 2021). Las viviendas de la Sareb pueden utilizarse para lograr una mayor dimensión del parque de viviendas sociales de alquiler.
6. En general debe reforzarse el parque de viviendas de alquiler en España. Las políticas urbanísticas deberían facilitar la construcción de nuevas viviendas de alquiler. La limitación de los alquileres turísticos y un mayor gravamen fiscal sobre las viviendas vacías puede ayudar al aumento de la oferta de

viviendas de alquiler, siendo indispensable la colaboración de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos (Torres, 2023).

SOBRE EL CONTROL DE ALQUILERES

El desequilibrio en el mercado del alquiler también se puede corregir mediante el control de alquileres a corto plazo. Esta actuación se debe diseñar de forma que se minimice la posible reducción de la oferta de viviendas de alquiler. Existen importantes dificultades prácticas para implementar de forma racional y eficiente una política de control de alquileres en España, sobre todo cuando se arranca de una situación de escasa información estadística sobre el mercado del alquiler como sucede ahora. Contratos largos, control de rentas y ayudas directas podría ser la combinación adecuada para lograr una política regulatoria eficiente (Inurrieta, 2021). Son numerosos los países europeos en los que existe un control de los alquileres, entre ellos las dos economías más importantes de la Unión Europea, Alemania y Francia, junto a los países del Benelux y Suecia. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos avala los controles, siempre que sean proporcionados, estén justificados con base en el interés general y no recaiga sobre los propietarios el coste de la política de vivienda (Pérez Quintana, 2021)

LA LEY DE VIVIENDA DE 2023

La actuación más trascendente en los últimos años en materia de política de vivienda fue la aprobación parlamentaria del texto definitivo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023). La ley citada pretende cumplir el mandato constitucional de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a la

vivienda.

La gran política de vivienda es la que plantea incrementar los parques públicos y sociales mediante una ley marco que fortalezca legislativamente los planes. La ley aprende del fracaso de las VPO, prohibiendo la modificación de la calificación de suelo de reserva para vivienda de algún régimen de protección pública (Trilla, 2023).

La ley define y clasifica las viviendas protegidas, cuyo perfil se ha ido diluyendo en los últimos años. Se definen en ella los parques públicos de vivienda para el alquiler social, cerrando la posibilidad de su venta a fondos de inversión y a entidades privadas con ánimo de lucro. La legislación autonómica deberá establecer que en el suelo de reserva para vivienda protegida el 50% se destine a la promoción en alquiler. Las viviendas protegidas construidas sobre suelo destinado a dicho objetivo tendrán carácter permanente mientras se mantenga la calificación del suelo. La ley debería acompañarse de garantías de financiación de los planes de vivienda, de forma equivalente al funcionamiento de los planes anteriores de construcción de viviendas de protección oficial.

La ley concede una clara trascendencia a los registros municipales de demandantes de vivienda, que deben ser obligatorios. Por otra parte, la creación efectiva de registros públicos autonómicos de los contratos de alquiler puede ayudar a la elaboración de índices de precios del alquiler para todos los niveles territoriales.

El aspecto más controvertido de la ley es el de la posibilidad de establecer controles de los precios del alquiler en las denominadas zonas de mercado residencial tensionado. En estas zonas (artículo 18) el esfuerzo de acceso debe superar el 30% de los ingresos del hogar. Tanto en los precios de venta como en los alquileres, el aumento acumulado de los cinco años precedentes debe haber superado en tres puntos el aumento del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente en dicho periodo.

En las viviendas ubicadas en las zonas tensas la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta del contrato de

arrendamiento vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda. El alquiler podrá incrementarse hasta en un 10% solo si se han realizado obras de rehabilitación y mejora de la vivienda. Si el arrendador es un "gran tenedor" (titular de más de cinco inmuebles urbanos de carácter residencial en el ámbito de la zona) la renta del nuevo contrato no podrá exceder el límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de números índices de referencia.

Según la ley, la declaración de zona tensionada corresponde a las Administraciones competentes en materia de vivienda, en este caso a las comunidades autónomas. A la vista de las declaraciones realizadas sobre esa cuestión por los líderes políticos de algunas autonomías, podrían generarse mercados inmobiliarios diferenciados territorialmente según se aplique o no en cada autonomía el control de alquileres en las zonas tensionadas.

Otros aspectos destacados de la ley, además de los límites al alquiler en las zonas tensionadas, son los recargos en el impuesto sobre bienes inmuebles a las viviendas vacías, la calificación indefinida de la vivienda protegida al menos durante 30 años, el aumento de la edificabilidad destinada a vivienda protegida en los nuevos desarrollos urbanísticos y el destino al alquiler del 50% de los suelos destinados a vivienda protegida.

Como se comentó en Francia con motivo de una nueva ley de vivienda en dicho país, de la aprobación de la ley de vivienda no se derivará que del suelo surjan los cientos de miles de viviendas precisas para reforzar el exiguo parque de viviendas sociales existente en España. La ley de vivienda es, más que una política de vivienda, una promesa de política de vivienda. La cuestión radica en saber cómo se va a cumplir tal promesa.

La planificación y la programación de las políticas de vivienda son clave para el desarrollo de la ley de vivienda en el futuro. La distribución de recursos disponibles debe hacerse de forma global, a la vista de la previsión relativa a la creación de hogares en las comunidades autónomas.

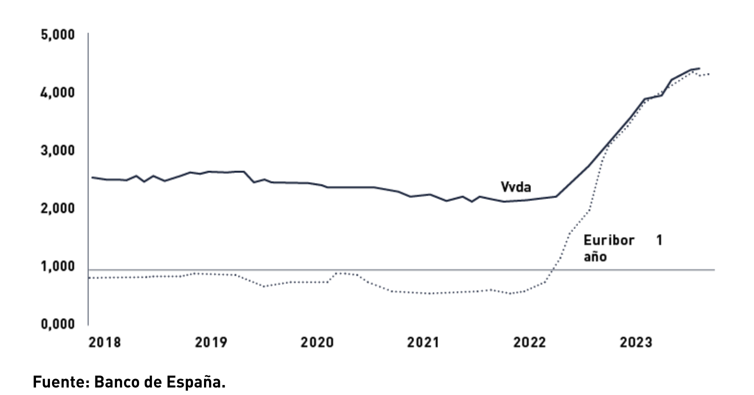
SOBRE EL AUMENTO DE LOS TIPOS DE INTERÉS EN 2022-2023

Las subidas de los tipos de interés realizadas en 2022 y en 2023 por la mayor parte de los bancos centrales, incluido el Banco Central Europeo, han dado lugar, entre otras consecuencias, a importantes aumentos de los tipos de interés de los préstamos bancarios en dicho periodo de tiempo. Dentro de dicha evolución destacan los incrementos registrados por el Euribor a 12 meses, que es el principal índice de referencia empleado en los préstamos a interés variable destinados a la compra de la vivienda. Desde un nivel de dicho indicador del -0,24% en marzo de 2022 se ha pasado a registrar un nivel del 4,15% en septiembre de 2023. De dicha evolución se ha derivado un aumento paralelo en los tipos de interés de los nuevos préstamos a compradores de vivienda (gráfico 3). El Euribor ha alcanzado así el nivel más elevado desde 2008, a la vez que se ha reducido de forma significativa el diferencial entre los tipos de interés de los préstamos a compradores de vivienda y el Euribor. El aumento de este último ha provocado incrementos importantes en la cuota a pagar durante 2023 por los deudores hipotecarios que habían comprado una vivienda mediante préstamos a interés variable. Dicha evolución ha afectado a la baja a la renta disponible de un número importante de hogares.

Se considera que hay en España unos cuatro millones de hogares que han podido sufrir el aumento citado en la cuota de la hipoteca a interés variable con la que accedieron a la vivienda en propiedad. La intensidad de la elevación de la cuota depende de la fecha en la que se formalizó el préstamo. A la vista de la evolución citada, en noviembre de 2022 el Gobierno negoció con los bancos la modificación del “Código de buenas prácticas” de 2012, previsto en su momento para reducir el intenso número de ejecuciones hipotecarias producido tras la crisis iniciada en 2008.

GRÁFICO 3

TIPOS DE INTERÉS (%): EURIBOR A 12 MESES Y TIPOS DE LOS NUEVOS PRÉSTAMOS PARA COMPRA DE VIVIENDA. SERIES MENSUALES (2018-2023)



Fuente: Banco de España.

El nuevo "Código de buenas prácticas" pretende aliviar la situación de los hogares afectados por la subida del Euribor por medio del Real decreto-ley 19/2022 (BOE de 23 de noviembre de 2022). En esta norma se establece un nuevo "Código de buenas prácticas", adaptado a las circunstancias del momento. Los hogares con renta inferior a 25.200 euros al año (3,0 IPREM) y cuyo esfuerzo de acceso crezca un 50% por la evolución citada del Euribor, tendrán un periodo de carencia del principal del préstamo durante cinco años. Podrá ampliarse el plazo de amortización del préstamo hasta 40 años. El tipo de interés aplicable durante el periodo de carencia se reducirá hasta el Euribor menos 0,1 puntos porcentuales.

La Resolución de 23 de noviembre de 2022 de la Secretaría de Estado de Economía publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022, del que se derivaba que se extenderá la ayuda a los hogares con ingresos de hasta 29.400 euros al año (3,5 IPREM) para los que la evolución citada del Euribor implique un aumento del esfuerzo preciso para hacer frente al pago de la cuota hipotecaria de al menos el 20%. La cuota resultante de dicha evolución del Euribor deberá ser superior al 30% de la renta familiar.

Para este grupo de hogares se congela la cuota del préstamo durante 12 meses y se alarga el plazo de vencimiento hasta siete años. Tales hogares podrán pasar desde un préstamo a interés variable a otro a tipo de interés

fijo, pudiendo aumentar el plazo del préstamo hasta 40 años. El banco establecerá libremente el tipo de interés a aplicar en el nuevo préstamo derivado de la novación del anterior.

Los beneficiarios potenciales de la modificación del “Código de buenas prácticas” ascienden a unos 550.000 (Banco de España, 2023). Las mejoras son limitadas, pero pueden suavizar la posición de todos los deudores hipotecarios, no solo de los que optaron por un interés variable (Álvarez Royo-Villanova, 2023). El alcance de la corrección dependerá del interés de los bancos en cumplir el compromiso adquirido y de su respuesta a la demanda de novación de los préstamos citados por los hogares afectados.

No se ha publicado ninguna información respecto del número de hogares que se han acogido a las medidas correctoras de la situación planteada por las notables elevaciones de los tipos de interés a los préstamos “vivos” a interés variable. Todo indica que debería haberse fijado un tope de ingresos familiares más elevado que el establecido tras los acuerdos Gobierno-banca de noviembre de 2022, por ejemplo, hasta 4,5 IPREM (37.800 euros al año). Por otra parte, debería conocerse mejor, por su trascendencia social, la metodología de cálculo del Euribor a 12 meses, principal índice de referencia de los préstamos a interés variable. La reciente evolución al alza de los tipos de interés ha dado lugar a que entre 2021 y 2023 la proporción de los préstamos a interés fijo para compra de vivienda haya crecido hasta situarse por encima del 60% en dicho periodo.

SOBRE LA REHABILITACIÓN

La rehabilitación se recoge en el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, en el RD 835/2021, de rehabilitación energética, y en la Ley 10/2022, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La ley de vivienda destaca la cuestión de la rehabilitación, al incluirla como una obligación de los propietarios dentro de la esfera de la función social de la propiedad y al destacarla como uno de los capítulos importantes de las políticas públicas. Los presupuestos generales del Estado del trienio 2021-2023 incluyen ayudas directas a las inversiones que hay que realizar, ayudas fiscales y también se contempla el acceso a la financiación a largo plazo avalada por el ICO en un 50%. Destaca el papel de la figura del agente rehabilitador y de las comunidades de propietarios, donde bastará con el acuerdo de la mayoría de estos para poder realizar los programas de rehabilitación.

Vinculada al mercado de la vivienda se encuentra su rehabilitación, en particular, en materia de eficiencia energética. La tasa de rehabilitación energética de España se encuentra a la cola del resto de países europeos y lejos de la tasa necesaria para poder cumplir con los objetivos de neutralidad climática en 2050. Los edificios consumen el 40% de toda la energía de la Unión Europea, emiten el 36% de las emisiones comunitarias de CO2 y consumen el 55% de toda la electricidad.

El parque inmobiliario en España es antiguo e ineficiente energéticamente. El 83% del parque inmobiliario nacional tiene más de 40 años. De acuerdo con el propio Ministerio para la Transición Ecológica, de 20 millones de viviendas, 9,4 millones necesitan una reforma urgente.

La política de rehabilitación energética eficiente precisa un impulso económico, como el que se está llevando a cabo a través de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para la implementación de la Agenda Urbana Española y también de la coordinación con las comunidades autónomas y los municipios. Destaca el hecho de que estos últimos pueden poner en marcha programas ambiciosos de rehabilitación energética en colaboración con las empresas de servicios energéticos y otros actores del sector, para ofrecer proyectos "llave en mano" y soluciones financieras integrales que faciliten al máximo la inversión a los propietarios de los edificios, sean estos públicos

o privados.

EN CONCLUSIÓN

El difícil acceso a la vivienda para numerosos hogares ha adquirido en España un carácter de emergencia nacional. Resulta imprescindible aumentar el reducido parque de viviendas sociales de alquiler. Esto se puede conseguir adquiriendo viviendas existentes y construyendo un importante volumen de nuevas viviendas desde las Administraciones públicas. Se propone aquí crear una sociedad pública de gestión que administraría un fondo nacional que financiaría el ICO. Los recursos se canalizarían hacia autonomías y ayuntamientos, estableciendo convenios entre el Gobierno estatal y esas Administraciones públicas. Suelo y financiación son piezas indispensables para conseguir el objetivo. El camino hacia la reducción del déficit de viviendas sociales llevará tiempo, pero una política decidida de aumento del parque de viviendas de alquiler social puede generar unas expectativas que moderen, o incluso reviertan, el aumento del precio de los alquileres.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Royo-Villanova, S. (2023): "Protección de deudores hipotecarios ante la subida de tipos (Real decreto-ley 19/2022)", *El Notario del Siglo XXI*, nº 111.

Banco de España (2023): *Informe de Estabilidad Financiera*, primavera 2023.

Buron, J. (2021): "España: misión vivienda. La contribución de Barcelona con las buenas prácticas europeas", *Boletín Comisión de Derecho Privado*, noviembre.

García Montalvo, J.; Raya, J. M. y Sala Roca, C. (2023): "La promocio d'habitatge en els Plans estatals i els font Next Generation. L'insuficiencia d'instruments i pressupost", Catedra Habitatge i Futur UPF-APCE, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.

Inurrieta, A. (2021): *Vivienda: la revolución más urgente*, Barcelona, Alternativas Económicas SCCL.

MITMA (2021): *Boletín especial vivienda social 2020*, Observatorio de Vivienda y Suelo.

OCDE (2020): "Le logement social: un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain", París, OCDE.

Pérez Quintana, V. (2021): *"Coyuntura de la vivienda": nuevo informe de la FRAVM sobre una*

cuestión capital, Madrid, Asociaciones Vecinales, Federación Regional de Madrid.
TORRES, R. (2023): "El acceso de los jóvenes a la vivienda", *Funcas, Cuadernos de Información Económica*, septiembre-octubre.
TRILLA, C. (2023): "Ley de Vivienda: para que sirve y para que no", *El País*, 19 de abril.

CAPÍTULO 13

LAS INFRAESTRUCTURAS PARA LA VIDA COTIDIANA. IMPREGNAR LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, FEMINISTA E INTERSECCIONAL

GLORIA ALARCÓN GARCÍA

INTRODUCCIÓN

El presupuesto público es el documento político, jurídico y económico más importante de todas las instituciones y organismos públicos. En él se materializan las decisiones políticas dirigidas a cumplir con los objetivos previstos y expresadas en términos financieros. Son aprobados por una ley y constituye una previsión de ingresos y una autorización de gastos del poder legislativo al poder ejecutivo, representando la concreción del plan económico-político de la Administración pública y para el periodo económico de que se trate.

Con la elaboración y aprobación de los presupuestos públicos el poder político, los Parlamentos, establecen las prioridades de la acción política y se evalúa la consecución de los objetivos de cada institución. Mediante el control del presupuesto, el poder legislativo realiza el seguimiento de su autorización al poder ejecutivo.

Su apariencia instrumental con frecuencia lleva a obviar que ostentan el máximo valor político, económico y jurídico que dirige el quehacer y los compromisos de una Administración pública, porque refleja las decisiones tomadas por el poder legislativo relativas a cuánto, cómo y de

dónde o de quiénes se van a obtener los ingresos y al modo en el que se van a responder a las necesidades públicas, al decidir en qué, cómo, cuánto y a quiénes van a ir destinados los gastos aprobados que deberán ser ejecutados por el poder ejecutivo.

Desde la economía feminista pronto se detectó que el objetivo de lograr la igualdad entre mujeres y hombres debía constituir uno de los objetivos presupuestarios, como lo son la redistribución de la renta o el equilibrio presupuestario, y que este debía impregnar a todo el documento y a todo el proceso presupuestario y no solo limitarse a la cartera de Igualdad o de Asuntos Sociales.

Dado que cada ministerio y nivel de gobierno tiene su propio presupuesto, concebir este con el objetivo de promover la igualdad entre mujeres y hombres permite a las personas responsables de la planificación de las políticas, aparentemente ajenas al género, reflexionar sobre las desigualdades que las concretas y diferentes políticas públicas generan o hacen perseverar y sobre cómo debería procederse a la asignación de recursos en función de las necesidades de las personas, mujeres y hombres, a las que van destinadas. Esto es lo que se denomina principio de *mainstreaming* de género presupuestario o transversalidad presupuestaria de género.

Sensibles a esta corriente, y a partir de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas (ONU) en Nueva York en 2005, los Estados miembros admitieron que para que fuera real el compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres, la aplicación de la perspectiva de género debería alcanzar al ámbito más directo de todas las actuaciones públicas: el presupuesto público. En esta afirmación se encierra el entendimiento de que impregnar de género las agendas políticas abarca inexcusablemente los presupuestos públicos.

A esta corriente se han ido sumando otras organizaciones internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (Lagarde, 2017), el Banco Mundial (PEFA, s. f.), la OCDE (2010) y la Unión Europea (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021), por citar las más

relevantes. Según la OCDE el 61% de los países que forman parte de esta organización ya han implantado los parámetros legales para presupuestar con perspectiva de género[31].

¿QUÉ ES UN PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (PPG)?

El presupuesto con perspectiva de género es el documento político, jurídico y económico más importante de todas las instituciones y organismos públicos en el que uno de los objetivos presupuestarios es conseguir la igualdad entre mujeres y hombres mediante las políticas presupuestarias de ingresos y de gastos.

En tanto en cuanto un presupuesto materializa todas las decisiones políticas dirigidas a cumplir con todos los objetivos previstos y expresadas en términos financieros, incorporar la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo presupuestario convertirá a este en un elemento fundamental que debiera ser conseguido.

¿Cómo situar el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo presupuestario en todas las carteras ministeriales? Pues ello supone reflexionar sobre cuáles son los sesgos de género de la política presupuestaria en cada área principal de las políticas públicas, de modo que dichas políticas se alineen en la identificación y la reorientación hacia la igualdad con la finalidad de hacerla más acorde con el conjunto de los objetivos de igualdad actualmente asumidos por la sociedad española (Ruiz-Carbonell, 2005). Hacer unos presupuestos públicos con perspectiva de género es hacerlos responsables con el objetivo de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y utilizar las políticas públicas como palanca, de modo que se cubran y atiendan las necesidades y el desarrollo de las capacidades de unas y otros, y se garantice su bienestar individual y, por ende, el desarrollo de una sociedad como un todo.

Los PPG no implican elaborar presupuestos separados para mujeres y hombres ni supone tampoco una reforma radical de los procedimientos presupuestarios existentes, sino que pretenden incorporar el objetivo de lograr la igualdad de género en el proceso presupuestario a fin de garantizar una asignación de recursos eficaz basada en las necesidades identificadas de las ciudadanas y los ciudadanos en su sentido más amplio, así como reestructurar los ingresos y los gastos para reforzar la igualdad de género, disolver las discriminaciones y potenciar la autonomía de las mujeres.

Ello significa que la perspectiva de género no solo ha de estar presente en aquellas políticas que van dirigidas específicamente a la promoción y garantía de la igualdad de las mujeres, sino que ha de impregnar el conjunto de la agenda política, particularmente, las políticas principales relacionadas con los cuidados —sanidad, educación, atención a la dependencia—, pero también la seguridad y las infraestructuras, entre otras, ya que estas tienen un enorme poder transformador de la sociedad sobre la que se regula e inciden estructuralmente en el bienestar del conjunto de la población.

Esto es, la traducción de todo lo anterior representa que hacer un presupuesto con perspectiva de género no consiste en dotar de fondos presupuestarios a las mujeres, como pueda ser tenerlas como destinatarias exclusivas de determinadas subvenciones, organizar actividades deportivas o culturales, o proyectar campañas sanitarias para ellas, sino que, siguiendo los ejemplos anteriores, hacer un PPG supone analizar con carácter previo, en la fase de planificación del gasto, quiénes son las destinatarias y los destinatarios potenciales de una subvención o cuando se planifique una actividad cultural o deportiva, se determine a quién van destinada en términos de sexo; también, al proyectar una campaña de detección y atención de un tipo de enfermedad, que se conozca cuál es la incidencia de esta en mujeres y en hombres. Y si tras el análisis de cada una de las acciones que se quieren acometer se detecta que las acciones no están equilibradas en términos del sexo de las

personas usuarias, que se procure el reequilibrio o se compense organizando semejante tipo de actividades para el grupo no considerado. De este modo, el conocimiento preciso de quienes van a ser las usuarias y los usuarios o van a ser las y los destinatarios en términos de mujeres y hombres estará en las decisiones políticas y de gasto concretas.

Es importante destacar que trabajar con mujeres o hacerlas beneficiarias exclusivas de determinadas políticas específicas no significa que automáticamente se tengan en cuenta los aspectos relacionados con la desigualdad de género, a pesar de que frecuentemente se cae en ese error.

Por lo dicho anteriormente, para que el PPG sea tal, tanto los programas presupuestarios de ingresos como los de gastos públicos han de estar dotados de indicadores de género que permitan evaluar su incidencia sobre los dos sexos.

Así las cosas, estos indicadores de género forman parte de los análisis de género de cada programa presupuestario y conforman el contenido de los denominados informes presupuestarios de impacto de género que han de realizar las Administraciones públicas con carácter previo a la planificación de cada ingreso o gasto, en cumplimiento del artículo 15 de la Ley 3/2007 de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Los informes presupuestarios de impacto de género constituyen, por tanto, una pieza angular del *mainstreaming* presupuestario dado que consisten en un examen sistemático y necesario de la incidencia en las mujeres y los hombres de cada gasto o ingreso presupuestado, lo que comporta conocer las necesidades —derivadas de las funciones desempeñadas— de unas y otros, y reorientar las decisiones presupuestarias.

Este análisis en profundidad de las personas destinatarias de las políticas públicas requiere, a más abundamiento, no considerar a todas las mujeres como iguales, en bloque, sino que implica tener presente otras condiciones y variables que las cruzan tales como las diferencias de edad, la renta, el nivel educativo, la etnia, la religión, la condición

migratoria, la orientación sexual o la ruralidad, pues las mujeres —igual que los hombres— están atravesadas por múltiples diferencias. Dicho de otro modo, ¿son iguales las necesidades de dos mujeres de etnia blanca cuando tienen diferente renta, educación y una vive en la ciudad y la otra en el campo, aunque su color de piel sea el mismo? Y si una mujer es blanca y la otra negra, aunque dispongan de la misma renta, la misma educación o religión, ¿tienen las mismas oportunidades? Y así podemos seguir cruzando secciones y tendremos diferentes necesidades que han de ser atendidas por igual por las políticas públicas. A ello se le llama análisis interseccional derivado del feminismo interseccional, término acuñado en 1989 por Kimberlé Williams Crenshaw, que consiste en "el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio con base en su pertenencia a múltiples categorías sociales".

La observación de la realidad desmonta el falso maridaje de políticas públicas y neutralidad e universalidad. Y ello deriva de la estructura patriarcal de nuestra sociedad, según el cual las políticas públicas son ciegas y no universales respecto del género. Naila Kabeer (1996) las define como aquellas que, aunque parecen universales y neutrales, ya que utilizan categorías abstractas como comunidad, ciudadanos (e incluso ciudadanía), personas, población desprotegida, vulnerable o marginados, están implícitamente sesgadas a favor de lo masculino.

Ello supone que adoptar una perspectiva de género en los prepuestos sea una propuesta política en sí, en tanto en cuanto exige un compromiso a favor de la construcción de relaciones equitativas y justas entre mujeres y hombres, convirtiéndolas en universales y neutras. De ahí, ahora sí, el necesario maridaje con la política presupuestaria.

Nuestro país, a la vanguardia en las políticas de igualdad de género, cuenta ya con una trayectoria relevante en la presupuestación con perspectiva de género. El Gobierno de España se inició en el año 2005 en la aplicación de los PPG, dado que el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006 del Gobierno de España incluyó entre sus actuaciones la de "proponer que se incorpore la

perspectiva de género en los presupuestos generales del Estado". A pesar de que se materializó en 2005, a partir de ahí, con la entrada en el Gobierno de España por el Partido Popular, se fue diluyendo su contenido, siendo un documento un tanto formal y de cumplimiento voluntario. Su reimplementación con rigor fue llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda en 2011.

En 2021 se produjo un cambio significativo en el proceder de su elaboración al introducir una nueva metodología para el análisis de cada proyecto de ley desde el punto de vista de su pertinencia de género. Junto a lo anterior, desde el presente año, el 2023, el informe presupuestario de impacto de género ya no es optativo como documento que acompaña a los presupuestos generales del Estado, como lo era hasta la fecha, sino que la ley de presupuestos generales del estado para 2023 ha introducido una modificación en la ley general presupuestaria para exigir entre la documentación obligatoria que acompaña al proyecto de ley dicho informe.

Así las cosas, los presupuestos generales del Estado para el año 2023 contienen los informes presupuestarios de impacto de género elaborados por cada uno de los ministerios con la novedad de que cada uno recoge la calificación del grado de pertinencia al género de sus programas, en cuatro grados, siendo el de pertinencia alta el que presta mayor interés desde la perspectiva de género. Esto es, los programas presupuestarios con pertinencia alta constituyen programas de gran interés por su capacidad transformadora, impacto y relevancia funcional reconocida y que pueden contribuir a avanzar de manera decisiva en la igualdad de género. En este grupo se sitúan todos aquellos que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

A nivel autonómico, la primera comunidad que se inició en los PPG fue la Junta de Andalucía en 2006, planteamiento que posteriormente ha sido secundado por la totalidad de las comunidades autónomas. Algo semejante ha sucedido con los presupuestos municipales. Las principales capitales de España se han ido sumando a esta iniciativa y la tendencia a

hacerlo es creciente.

LA APLICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE GÉNERO: LAS INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS PARA LA VIDA COTIDIANA

Las infraestructuras para la vida cotidiana son aquellas destinadas a cubrir las necesidades esenciales de las personas, así como de los núcleos familiares con menores y personas mayores o con discapacidades. Esta categoría de análisis distingue entre las infraestructuras vinculadas al trabajo productivo de las vinculadas al trabajo reproductivo. Por este último se entiende el no remunerado y relativo a los cuidados, los cuales, en atención a quien se ocupa de ellos, se relacionan con las tareas y las necesidades de las mujeres.

Las infraestructuras, así como los servicios públicos vinculados a ellas tales como el transporte, los centros de salud, los parques, las escuelas infantiles, las aceras, las calles o los centros de atención a la dependencia desempeñan un papel esencial en el bienestar de las personas y conforman su día a día. Con carácter rutinario utilizamos estas infraestructuras, y los servicios públicos vinculadas a estas, para desenvolvernos en nuestro quehacer diario, por lo que sustentan nuestras vidas cotidianas consideradas individualmente y, de modo sumatorio, son esenciales para el funcionamiento de la sociedad como colectivo.

Si hablamos de necesidades de las mujeres en contraposición a las de los hombres, hacemos referencia a la observación de la realidad, poniendo la atención en quienes realizan el trabajo reproductivo y productivo. Dependiendo de cómo se diseñen y ejecuten, estarán al servicio de uno u otro y contribuirán a la igualdad de oportunidades para las personas que los desempeñen.

Así pues, infraestructuras para la vida cotidiana constituye un concepto más amplio, y al tiempo más preciso, que el de urbanismo o de

equipamiento urbano y obedece a todos aquellos equipamientos de las ciudades que atienden a las necesidades estructurales del ser humano, las reproductivas, como individuo y como parte de una comunidad y cuyo abastecimiento les garantiza un bienestar y les permite tener una vida digna.

Este concepto, pues, se refiere por tanto a la necesidad de introducir la perspectiva de género en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de todas y cada una de las infraestructuras públicas y está íntimamente relacionado con el tipo de desarrollo socioeconómico que se pretenda alcanzar. Infraestructuras para la vida cotidiana sería contemplar las necesidades diarias de cualquier mujer que comienza su día desplazándose en primer lugar a dejar a sus criaturas en la escuela infantil o en el colegio, con posterioridad va a su trabajo y, al volver a su domicilio, pasa a hacer la compra diaria de la familia, visita a sus personas dependientes, recoge a las o los menores y se dirige a su hogar. Una planificación que atienda a las necesidades y que garantice el bienestar de la población ha de tener en cuenta estos movimientos vitales y no solo los que conectan los hogares con los centros de trabajo.

Reforzando lo anterior, el concepto de infraestructuras para la vida cotidiana proviene de la intersección entre los estudios de género y la práctica del urbanismo y la planificación regional y aborda la resolución de problemas concretos y vinculados a los desafíos mundiales, tanto en términos de bienestar de la población como en la sostenibilidad de los sistemas económicos, sociales y medioambientales.

En relación con el primero de los ámbitos, la incorporación de la perspectiva de género a las políticas en infraestructuras públicas para convertirlas en infraestructuras para la vida cotidiana, la literatura existente se ha desarrollado mucho más en el ámbito de la arquitectura que en el de la economía feminista.

Así, son muchos los análisis que desde la arquitectura han abordado el urbanismo y las infraestructuras para la vida cotidiana desde una perspectiva de género (Sánchez de Madariaga, 2004 y 2006; Carpio-

Pinedo, De Gregorio y Sánchez De Madariaga, 2019).

Desde la economía feminista, sin embargo, son muy escasos los trabajos que abordan los gastos en infraestructuras públicas para la vida cotidiana. Los que existen son los referidos fundamentalmente a los países subdesarrollados. No obstante, la relevancia de las infraestructuras en el bienestar de las mujeres está cada vez más presente en la literatura económica.

En este último ámbito el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) ha realizado en 2015 la encuesta "Benefits of gender equality through infrastructure provision: an EU-wide survey" (Alarcón-García *et al.*, 2020a) en los entonces 28 países de la Unión Europea, la cual perseguía arrojar información sobre los beneficios de las infraestructuras públicas desde una perspectiva de género y se les pedía a las personas encuestadas que clasificaran un listado de infraestructuras públicas y que las conectaran con una enumeración de capacidades cuyo desarrollo está relacionado con el bienestar de la población.

El listado de las infraestructuras objeto de análisis en este estudio fueron:

1. Escuelas infantiles de 0-3 y de 3-edad obligatoria del país.
2. Residencias y centros de día para personas mayores.
3. Centros de salud y hospitales.
4. Centros para personas discapacitadas.
5. Aceras y calles.
6. Alumbrado público.
7. Parques y zonas verdes.
8. Transportes públicos.
9. Centros culturales.
10. Centros deportivos.

Estas infraestructuras fueron conectadas en la encuesta con un listado de capacidades, de modo que las personas encuestadas consideraran en

qué medida cada una de las infraestructuras desarrollaba cada una de las capacidades. Las capacidades consideradas fueron:

1. Salud física y mental.
2. Integridad y seguridad personal.
3. Relaciones sociales.
4. Educación.
5. Cuidados y trabajo doméstico.
6. Empleo.
7. Entorno.
8. Movilidad/autonomía.
9. Ocio.
10. Integridad emocional y emociones (Gender Statistics Database, s. f.).

Haciendo uso de parte de los resultados de los análisis y tomando como ejemplo la movilidad urbana[32], se aglutinaron cuatro infraestructuras públicas testadas en la encuesta: aceras y calles, iluminación del espacio público, transportes públicos y parques.

Los resultados muestran que las mujeres percibieron las cuatro infraestructuras mucho más importantes para permitir su día vida cotidiana que los hombres (Alarcón *et al.*, 2020d).

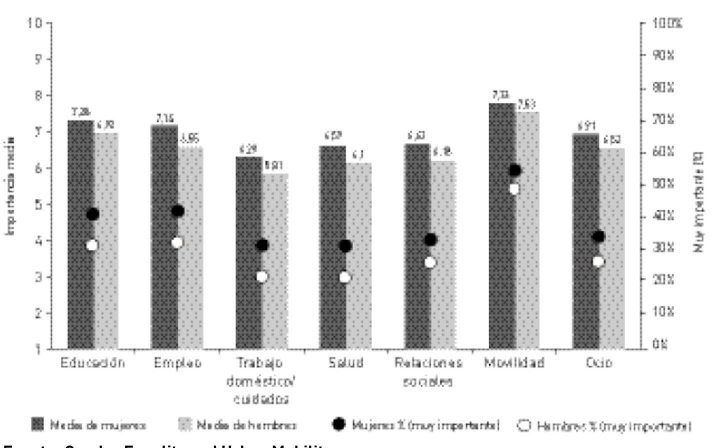
Si nos centramos en los transportes públicos, las mujeres los valoran más que los hombres. Es más, el transporte público es considerado como el segundo servicio de infraestructura más importante para facilitar su vida cotidiana, después de los servicios sanitarios y los centros médicos.

Particularmente:

- El 40% de las mujeres dijo que el transporte público había sido "muy importante" para permitirles acceder a la educación, frente al 32% de los hombres.
- El 42% de las mujeres consideraban que el transporte era "muy

importante" para acceder a su participación en el empleo, en comparación con el 33% de los hombres.

GRÁFICO 1
LA IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE PÚBLICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LAS DIFERENTES ACTIVIDADES DE LA VIDA (EN UNA ESCALA ASCENDENTE DE 1 A 10)



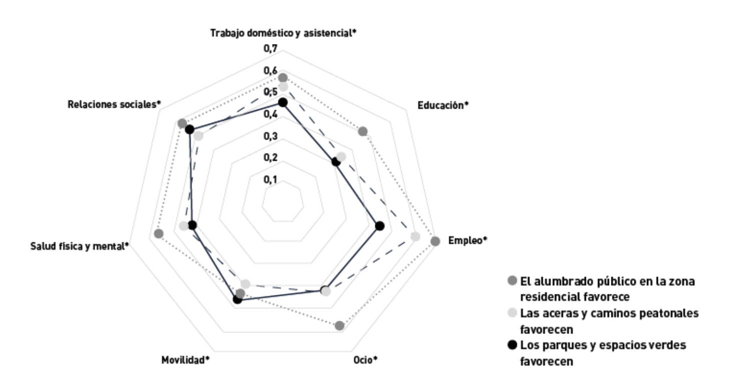
Fuente: Gender Equality and Urban Mobility.

Tomando otra perspectiva relativa a la movilidad, los resultados de la encuesta del EIGE mostraron que las infraestructuras relacionadas con el espacio público —zonas peatonales, alumbrado público e infraestructuras verdes o parques— tienen un mayor impacto en la movilidad urbana de las mujeres que en la de los hombres. Las calles como infraestructura peatonal son más importante para ellas como medios de acceso al empleo y para sus relaciones sociales en la comunidad. Las mujeres también calificaron la infraestructura del alumbrado público como la más importante para su movilidad urbana, para su participación en el empleo y para las relaciones sociales fuera de la familia, así como un elemento facilitador del trabajo doméstico y de los cuidados.

Junto a lo anterior, la encuesta pone de relieve que las infraestructuras relacionadas con el espacio público fueron percibidas de manera diferente por mujeres y hombres, al igual que sucedía con las relacionadas con la movilidad. Los datos llevan a la conclusión de que la planificación de las infraestructuras para la vida cotidiana impacta en su integridad y seguridad personal, y en la movilidad/autonomía de las

mujeres e incluso en sus ingresos, contribuyendo directamente a sus medios y a su calidad de vida.

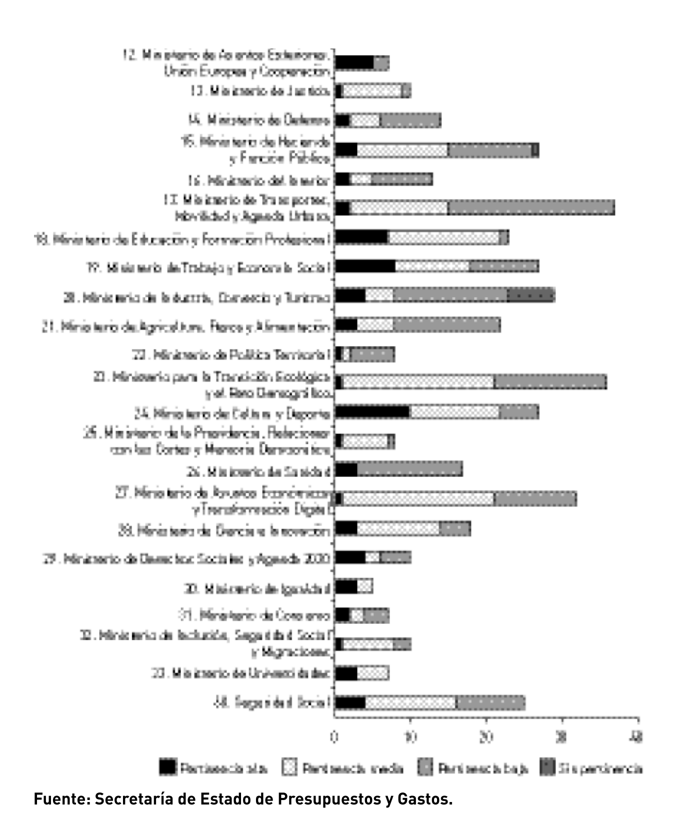
FIGURA 1
DIFERENCIA DE IMPORTANCIA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS PARA PERMITIR DIVERSAS ACTIVIDADES VITALES DE HOMBRES Y MUJERES (*)



(*) La diferencia entre mujeres y hombres alcanza la significación estadística (p → 0,05) en todos los casos. En la figura, la brecha entre las puntuaciones medias muestra la diferencia: la puntuación de los hombres se resta de la de las mujeres. Ninguna diferencia marca cero (0); el resultado positivo señala que las mujeres perciben el servicio de infraestructuras como más importante.
Fuente: Gender Equality and Urban Mobility.

Sin embargo, contrasta con estos estudios que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana en su informe presupuestario de impacto de género para 2023 solo les dé a dos programas presupuestarios la prioridad máxima, siendo la gran mayoría de pertinencia baja. ¿Qué calificación habrán tenido los abonos del transporte concedidos tras la pandemia por este Ministerio respecto de su pertinencia al género?

GRÁFICO 2
PERTINENCIA DE GÉNERO EN LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES



Fuente: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

Sin embargo, habiendo puesto la mirada de la igualdad entre mujeres y hombres en el informe de impacto de género del presupuesto de 2023 en campos principales como la cultura y el deporte, la educación, el mercado de trabajo y la Seguridad Social, y la política exterior, entre otros, ¿por qué no se han analizado desde este prisma las políticas en infraestructuras públicas por el Gobierno español?

A nuestro juicio, el motivo por el que se ha obviado el enfoque de género en las políticas en infraestructuras es que siguen siendo considerados gastos "neutros" y "universales" y están dominadas por la función productiva por antonomasia, descartando la necesidad de su abordaje desde una perspectiva de género: prescindiendo de la reflexión sobre quién o quiénes son sus usuarias y usuarios.

Sin embargo, los gastos en infraestructuras públicas constituyen partidas muy relevantes en los presupuestos públicos dado que consumen elevados recursos financieros; tienen una vida útil muy larga, de ahí que su modificación a lo largo de esta entrañe grandes dificultades, son gastos

calificados de inversión sin ambages, por lo que perduran por un mayor espacio de tiempo que cualquier otro. Y, por último, y vinculado a todo lo anterior, porque dependiendo de cuales sean las necesidades a las que atiendan las políticas en infraestructuras públicas, para la función productiva (aeropuertos, autovías, plazas públicas, como monumentos) o para la reproductiva (red de transportes urbanos, colegios públicos, escuelas infantiles, parques o pavimento de calzadas, centros de atención a la dependencia, etc.), resolverán las necesidades de un modo estructural y no solo de la función productiva, sino también de la reproductiva o de los cuidados.

Además, decidir acometer una infraestructura u otra supone un coste de oportunidad respecto de los otros gastos en infraestructuras elegibles. Si tomamos como ejemplo la construcción de aeropuertos o de trenes de alta velocidad, en la metodología de los PPG hay que preguntarse: ¿cuáles son los objetivos políticos y económicos principales de estas infraestructuras?, ¿el trabajo productivo, que guarda relación con el tráfico de mercancías o de personas pertenecientes al mercado de trabajo, o, por el contrario, el reproductivo?, ¿quiénes son principalmente sus usuarias y usuarios, mujeres u hombres? Tras este análisis, hay que realizar otro relativo al coste de las primeras infraestructuras señaladas en relación con el presupuesto anual de la entidad y los objetivos que persigue. Una tercera reflexión sería la de si dicho gasto deja o no espacio financiero para invertir en esta infraestructura y en otras dirigidas a la vida cotidiana tales como invertir en la mejora de la red de transporte público urbano o en aquella que conecte los núcleos urbanos con los rurales.

Habida cuenta de que los recursos públicos son limitados, es fácil convenir que tener como objetivo político la ejecución de unas infraestructuras del calado económico de las primeras puede reducir o hacer imposible la inversión en las segundas. En este análisis de costes de oportunidad es necesario valorar cuáles son los objetivos, quiénes son las y los beneficiarios y qué es lo que se deja de acometer financiando un

gasto concreto. En un caso y en otro, los gastos públicos representan cantidades ingentes de dinero para su ejecución y ambos se refieren a productos de una vida útil muy larga.

Si se analiza la gran mayoría de las infraestructuras públicas, es muy posible indicar que lo son casi exclusivamente para la función productiva y que en su planificación y diseño el trabajo reproductivo, el de los cuidados, tiene un papel secundario. El ejemplo anterior no es más que uno.

Por el contrario, en el desarrollo de la vida cotidiana las infraestructuras son fundamentales, por lo que su planificación debiera realizarse también considerando cada una de las realidades de la vida reproductiva mencionadas, ya que las infraestructuras existen para satisfacer las necesidades estructurales y ambas lo son. Es necesario, entonces, tener en cuenta el papel que las infraestructuras desempeñan para el trabajo reproductivo y no solo para el productivo.

Es por todo ello por lo que dependiendo del modo en el que se aborden las políticas en infraestructuras, se perseverará o se producirá el cambio en la actual división sexual del trabajo; se facilitará o no la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado; se promoverá o no un diferente reparto de los cuidados, abundándose y garantizándose la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los cuidados; se logrará la autonomía personal, la salud mental y física de las mujeres, así como el pleno ejercicio del derecho de las mujeres al ocio, al deporte y, en definitiva, a su pleno bienestar. Y, por ende, se aprovechará plenamente el talento de las mujeres en la función productiva suficientemente acreditado en los resultados de los estudios universitarios en nuestro país. El modo en el que estén diseñadas las infraestructuras públicas y cuales sean las que se ejecuten juega un papel crucial en todos los aspectos mencionados.

En el ámbito de las infraestructuras, como en otros campos, abordar la posición desfavorecida de las mujeres —lo que en este caso significa poner los cuidados y el trabajo reproductivo en el centro del interés

político— supone conseguir una mayor igualdad de oportunidades, de calidad de vida, de bienestar y de dignidad para ellas, para el 50% de la población y, en consecuencia, para la sociedad como un conjunto.

LÍNEAS MARCO DE ACTUACIÓN PARA QUE LAS INFRAESTRUCTURAS CONTEMPLEN LA VIDA COTIDIANA

1. La introducción de la perspectiva de género en todos los aspectos relacionados con las decisiones de gasto de cualquier política pública y, en particular, en las infraestructuras públicas está íntimamente relacionada con el tipo de desarrollo socioeconómico que se pretenda en una sociedad: si aquella que pone en el centro del interés político principal el trabajo productivo o la que atiende en igual semejanza a las necesidades del trabajo productivo y del reproductivo.
2. Los presupuestos con perspectiva de género y los informes de impacto de género son los instrumentos fundamentales para hacer posible las políticas de igualdad, tal como se ha acreditado internacionalmente por la ONU, la OCDE y la UE.
3. El concepto de infraestructuras para la vida cotidiana —o nueva vida cotidiana— se acuño en el contexto escandinavo a partir de la década de 1980 (Horelli y Vepsa, 1984). Este concepto pone en el centro el trabajo reproductivo, sin dejar de lado el productivo, siendo este el único que, hoy por hoy, domina las políticas en infraestructuras.
4. Incorporar la perspectiva de género a las políticas en infraestructuras públicas significa preguntarse si estas solventan las necesidades estructurales de mujeres y de hombres de igual modo. Generan propuestas concretas para los poderes públicos en dos ámbitos: la incorporación de la perspectiva de género a las políticas en infraestructuras públicas para que estas formen parte

de la vida cotidiana y la medición del bienestar como variable para la determinación del desarrollo socioeconómico de una sociedad en el marco de la economía feminista del bienestar.

5. Si bien el Gobierno de España ha incorporado esta metodología en la elaboración de los presupuestos generales del Estado, debería cubrir con mayor intensidad todas las políticas fundamentales tales como son las infraestructuras, la movilidad y las agendas urbanas. Estas no son señaladas como áreas de máxima prioridad respecto del género, puesto que, de ellas, hasta la fecha, solo dos son señaladas como áreas de máxima prioridad respecto del género, como se aprecia en el informe presupuestario de género de los presupuestos generales del Estado para 2023.
6. La proyección y ejecución de las infraestructuras para la vida cotidiana son una magnífica herramienta para las políticas de conciliación, de corresponsabilidad y de apoyo a la natalidad, en tanto en cuanto están al servicio de las tareas de los cuidados, además de garantizar la inserción de las mujeres, interseccionalmente consideradas, en el mercado de trabajo, en la función productiva. La suma de ambos factores permite afirmar que profundizar en estas políticas procurará el bienestar de las mujeres y el desarrollo digno de las sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón-García, G. *et al*. (2020a): *Benefits of gender equality through infrastructure provision: an EU-wide survey*, Unión Europea, EIGE, https://bitly.ws/32cZU.

— (2020b): “Gender equality and care infrastructure”, Unión Europea, EIGE, https://bitly.ws/32d2W.

— (2020c): “Gender equality and health service infrastructure”, Unión Europea, EIGE, https://bitly.ws/32d3g.

— (2020d): “Gender equality and urban mobility”, Unión Europea, EIGE https://bitly.ws/ 32d3B.

Carpio-Pinedo, J.; Gregorio, S. de y Sánchez de Madariaga, I. (2019): “Gender mainstreaming in urban planning: the potential of geographic information systems and open data sources”, *Planning Theory & Practice*, vol. 20, nº 2, pp. 221-240.

Crenshaw, K. W. (1991): “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence

against Women of Color", *Stanford Law Review*, vol. 43, nº 6.

Gender Statistics Database (s. f.): https://bitly.ws/32d4H.

Horelli, L. y Vepsa, K. (1984): "In search of supportive structures for everyday life", en I. Altman y A. Churchman (eds.), *Women and the Environment*, Nueva York, Plenum Press.

Kabeer, N. (1996): "Agency, Well-being & Inequality: Reflections on the Gender Dimensions of Poverty", *IDA Bulletin*, vol. 27, nº 1.

Lagarde, C. (2017): "Cada mujer cuenta: presupuestos con perspectiva de género en los países del G-7", https://bitly.ws/32d6g.

OCDE (2010): https://bitly.ws/32d6A.

PEFA (s. f.): https://www.pefa.org/gender.

Ruiz Carbonell, J. (2005): *Política fiscal y género*, colección Estudios de Hacienda Pública, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Sánchez de Madariaga, I. (2004): "Infraestructuras para la vida cotidiana y la calidad de vida", *Ciudades*, vol. 8, pp. 101-133.

— (2006): *Urbanismo con perspectiva de género*, Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer.

CAPÍTULO 14

DESPUÉS DE LA PANDEMIA, LA RECUPERACIÓN DE LA SANIDAD PÚBLICA. SIN SALUD NO HAY VIDA NI ECONOMÍA

EMILI FERRER INGLÉS

Hablar de sanidad es hablar de uno de los asuntos más sensibles para los españoles. Esa sensibilidad es prueba de una preocupación creciente: en el barómetro de febrero de 2023 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es el segundo problema que afecta más a los ciudadanos encuestados, mientras, hace una década, la sanidad estaba en el penúltimo lugar de percepción como problema.

Hay tres hitos que marcan esa creciente preocupación: los ajustes derivados de la crisis financiera de 2008, la reforma de la sanidad pública por el RDL 16/2012 y los efectos extraordinarios provocados por la pandemia de la COVID-19. Si la construcción del Servicio Nacional de Salud (SNS) fue considerado una "construcción de éxito" (Nadal, 2020) es obvio que se trata de un edificio que requiere ajustes.

El gasto sanitario público por habitante está por debajo de la media de la zona euro (OCDE, 2020), 37,4% por debajo en 2020. Entre 2009 y 2020, en términos de euros de valor constante, disminuyó de 1.756 euros en 2009 a 1.640 en 2020 (Ministerio de Sanidad, 2020), una reducción del 6,6%, y, por ejemplo, según la OCDE (2020) el número de enfermeras por 1.000 habitantes es el 37,8 inferior a la media de la Bélgica, Francia e Italia.

La reducción de los impuestos derivada de las políticas neoliberales ha favorecido a los sectores de la población con mayores renta y patrimonio, y se ha cubierto con la reducción de servicios públicos fundamentales.

Este trayecto solo podía conducir al incremento preocupante de la privatización de la sanidad. Esta entendida como ritmos de crecimiento en la sanidad privada superiores a los de la sanidad pública.

En primer lugar, el SNS requiere ajustes especialmente económicos, pero requiere también ajustes por los efectos derivados de la reforma establecida en el RDL 16/2012 que limita la cobertura universal establecida por la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986 y extiende el copago farmacéutico. Años en los que hemos transitado de una sanidad pública considerada ejemplar a una sanidad recortada.

Por su parte la COVID-19 fue una catástrofe sanitaria con efectos biológicos, económicos y sociales (sindemia) (Singer, 2020) que ha tensionado el SNS poniendo al límite la gobernanza, la resistencia y el compromiso de los profesionales y el acceso a los recursos financieros y materiales necesarios.

La pandemia puso de manifiesto las disfunciones del SNS, la insuficiente coordinación autonómica, la desigualdad en el acceso, la ruptura de posibles economías de escala, la ausencia de planificación coordinada, solo descentralización, y en algunos casos la multiplicación de recursos (Rey *et al*., 2019). En definitiva, como decía Antonio Franco (2020), la pandemia evidenció "un sistema de agregación de unidades completamente autónomas que no se completa con adecuados recursos de gobernanza compartida. De una sanidad que no nos ha fallado ahora por no estar centralizada, sino por la mala calidad de su descentralización".

La pandemia cambió las percepciones de seguridad de la gente. Se activó la consciencia de vulnerabilidad social y de la fragilidad del planeta. Se constató que las pandemias no entienden de fronteras, pero sí de barrios y géneros, y extienden las paranoias y los negacionismos. Nos situó ante la evidencia de que dependemos de los demás para superar cada día, de que todos dependemos de todos. En este sentido hemos

descubierto la importancia de lo público y la necesidad de defenderlo.

Por otro lado, provocó un cambio de paradigma que puso de relieve la importancia de lo público en la economía, que la lógica del mercado no puede decidirlo todo. Nos hizo descubrir que la consciencia ética de la contribución fiscal de ciudadanos y empresas es imprescindible para garantizar los servicios públicos fundamentales y, en consecuencia, la necesidad de proteger a la sanidad pública de las leyes del mercado (Piketty, Galbraith y Sachs, 2020).

En particular, evidenció que si se paraliza la economía como ocurrió entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020, para sobrevivir, dependemos de servicios esenciales y que esos servicios eran prestados por las personas más afectadas por la precariedad laboral y la devaluación salarial (personal de limpieza, de recogida de residuos sólidos urbanos, de transporte, personal sanitario…). Una compleja situación que se gestionó sin manual de instrucciones (Cortina, 2020), pero, por desgracia, en un entorno de letal polarización política que ni las víctimas ni los que han cuidado se merecen.

Además del Plan de Acción para la Transformación del SNS del Ministerio de Sanidad (PATSNS) y del componente 18 del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), han sido numerosas las propuestas de actuación con relación a la recuperación del SNS[33] y con frecuente coincidencia de enfoque.

A partir de estas aportaciones, el recorrido que se propone se estructura en diez ejes: la suficiencia financiera y la gestión eficiente; la modificación del paradigma asistencial, desde curar a también prevenir y promover la salud; la mejora de las relaciones laborales y el rediseño de las condiciones profesionales del personal sanitario; la políticas estratégicas de sanidad; el fortalecimiento de la salud pública; la transformación digital del SNS, con el aumento de la inversión en I+D+I; la cohesión y la equidad del SNS; fortalecer la gobernanza y el buen gobierno de la sanidad pública y, finalmente, el impulso de un nuevo contrato social sanitario.

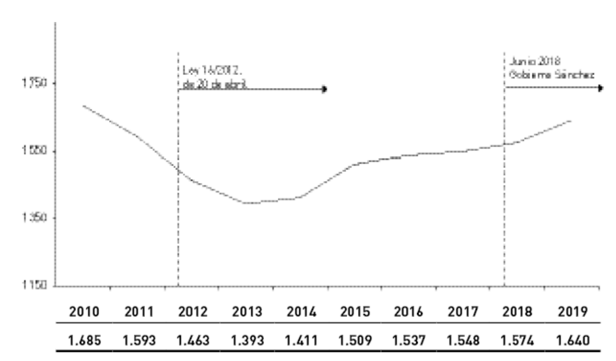
LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD

Un primer objetivo debe ser abandonar la infrafinanciación sistémica de la sanidad pública y establecer los medios para mejorar la suficiencia financiera del SNS, un diagnóstico persistente en el tiempo y ampliamente compartido (Vilardell, 2005; Rey del Castillo, 2015; Freire y Del Águila, 2020). La suficiencia financiera es una condición necesaria para hacer efectiva la atención sanitaria pública, universal, gratuita y equitativa, pero no es condición suficiente, requiere también actuar sobre la eficiencia operativa, las relaciones laborales y las condiciones profesionales del personal sanitario, entre otras.

Según la estadística de gasto sanitario público (EGSP), en 2021 el gasto en sanidad pública (GSP) en términos de gasto real devengado ascendió a 87.941 millones de euros. Sin embargo, a partir de 2020 el volumen de gasto sanitario público está afectado por asignaciones de carácter excepcional destinadas a combatir los efectos de la COVID-19, de tal modo que entre 2011 y 2019 el GSP aumento el 2,7%, mientras que entre 2019 y 2021, años de la pandemia, lo hizo en el 13,9%, por esta razón, en ocasiones, el análisis hará referencia básicamente al periodo 2011-2019, más homogéneo, con tres consideraciones que destacar.

La primera, sobre los indicadores de GSP. Es habitual utilizar el porcentaje del GSP sobre el producto interior bruto (PIB) como indicador de comparación del esfuerzo en la atención sanitaria pública entre diferentes países. Una relación que debe interpretarse con cierta prudencia, ya que, por ejemplo, según la OCDE, en 2021 Estados Unidos dedicó el 17,5% del PIB a gasto sanitario y España dedicó el 10,7%, sin embargo, la comparación de la cobertura sanitaria pública en los dos países nos conduce a una conclusión contraria a la que se podría deducir de la comparación del porcentaje del GSP sobre el PIB.

GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO EN SANIDAD POR HABITANTE. EUROS VALOR CONSTANTE (2021). INE IPC ÍNDICE GENERAL MEDIA ANUAL



Fuente: Ministerio de Sanidad.

El gasto sanitario público por habitante ofrece una información más consistente a efectos de comparación, aunque no resuelve el problema, lo suaviza. Es conveniente advertir que no siempre un mayor gasto sanitario público se corresponde con un mejor sistema sanitario público y tampoco con mejores resultados en salud, un indicador de muy compleja medición.

La segunda, el GSP por habitante desciende durante el periodo en que se aplican los recortes sanitarios, básicamente a partir de 2010, como muestra el gráfico 1, y no presenta claros síntomas de recuperación hasta 2018 y 2019, sin alcanzar todavía los niveles previos a los recortes sanitarios.

La tercera, según los datos de Eurostat, el GSP por habitante en España es inferior a la media de la zona euro. En 2021 el GSP por habitante de España era de 1.870 euros, lejos de los 2.977 de media de la zona euro y más lejos de aún de los 3.743 de Alemania o los 4.481 de Irlanda.

TABLA 1

GASTO SANITARIO PÚBLICO POR HABITANTE (EUROS DE VALOR CORRIENTE)

	Irlanda	Bélgica	Alemania	Francia	Zona euro	Italia	España	Portugal	Grecia
2019	3.477	3.167	3.050	2.888	2.492	2.045	1.618	1.354	983
2021	4.481	3.747	3.743	3.407	2.977	2.287	1.870	1.587	1.134

PORCENTAJE DEL PIB Y DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO POR HABITANTE DE ESPAÑA EN RELACIÓN CON LA

MEDIA DE LA ZONA EURO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	80,9	78,0	75,5	74,4	73,9	74,9	75,5	76,1
GSP	73,1	70,5	65,6	63,4	62,3	64,1	64,3	64,1

Fuente: Eurostat.

Los datos (tabla 1) muestran como durante este periodo la proporción del PIB por habitante de España sobre la media de la zona euro disminuye un 5,9%, mientras que la proporción referida al GSP por habitante disminuye un 12,3%.

La cuarta son características propias del SNS. El elevado grado de descentralización, en 2021 (EGSP) el 92% del gasto sanitario público es de las comunidades autónomas, y la elevada horquilla del gasto sanitario público por habitante, que va desde el máximo en el País Vasco, con 2.073 euros, hasta Madrid, en el penúltimo lugar, con 1.536 euros, o el último lugar de Andalucía con 1.486 euros.

La evolución en el tiempo del GSP por habitante por comunidad autónoma también refleja esta diversidad. Entre 2011 y 2019 el porcentaje de crecimiento del GSP por habitante ha sido del 6,7 en el País Vasco, el 5,9 en Catalunya, el 3,8 en Andalucía, el 1,7 en Valencia y una disminución del 5,1% en Madrid.

La quinta, la suficiencia financiera del SNS. Es un objetivo directamente vinculado al nivel de ingreso fiscal, es decir, de los impuestos. El diferencial negativo entre la presión fiscal de España y la media de la zona euro indica que hay margen para garantizar la sostenibilidad financiera de la sanidad pública. En 2019 la presión fiscal de España se situó en el 35,4% del PIB, frente una presión fiscal del 47,4 de Francia, del 45,9 de Bélgica y del 42,6 de Italia. Miquel Porta lo describió de una forma diáfana: “La reconstrucción de la sanidad pública es la reforma fiscal” (Porta y Martín Zurro, 2020).

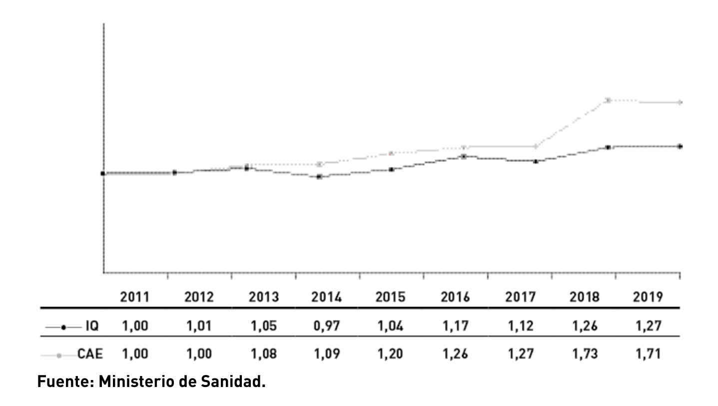
La reducción o la eliminación de impuestos, también de los transferidos a las comunidades autónomas, benefician más a los

contribuyentes asiduos de la revista *Forbes* que a los contribuyentes del salario mínimo interprofesional (SMI). Si no se prevén ingresos alternativos, el desequilibrio fiscal solo se puede lograr, como hemos visto, afectando a los servicios públicos fundamentales.

LA EFICIENCIA: MÁS GASTO NO SIGNIFICA MÁS SALUD

La suficiencia financiera es un objetivo necesario, pero no suficiente, también es preciso actuar sobre la eficiencia. La eficiencia tiene mucha influencia en la percepción que tienen los ciudadanos del SNS. La sanidad es el segundo problema que afecta más a los ciudadanos encuestados en el barómetro de febrero de 2023 del Centro de Investigaciones Sociológicas. Hace una década la sanidad estaba en el penúltimo lugar de percepción como problema.

GRÁFICO 2
LISTAS DE ESPERA DE INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS (IQ) Y CONSULTAS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA (CAE). PACIENTES EN ESPERA 2011 = 1



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IQ	1,00	1,01	1,05	0,97	1,04	1,17	1,12	1,26	1,27
CAE	1,00	1,00	1,08	1,09	1,20	1,26	1,27	1,73	1,71

Fuente: Ministerio de Sanidad.

El gasto es solo gasto y no se traduce automáticamente en mejor salud, advierten desde la Asociación de Economía de la Salud (González López de Valcárcel, 2020) y que sin cambios en la eficiencia y en la productividad no se producirán efectos sobre la salud. Para tener un SNS sanitariamente solvente, se requieren cambios organizativos que perfeccionen la gestión y modifiquen inercias, lo que describen como

"redistribuir con cabeza, desde el corazón del sistema".

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA EFICIENCIA

Primero, entre 2011 y 2019 las consultas en atención primaria (AP) disminuyen el 6%, pero en sentido contrario las urgencias hospitalarias aumentaron el 15,8% y las consultas externas de atención especializada lo hicieron en el 14,6%. Una utilización poco eficiente de los recursos sanitarios.

Segundo, las listas de espera y los tiempos de respuesta siguen siendo (antes y después de la pandemia) uno de los retos de la sanidad pública y condicionan su imagen ante la opinión pública. Según los indicadores clave del Sistema Nacional de Salud (INCLASNS) del Ministerio de Sanidad, entre 2010 y 2022 los pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas han aumentado el 63,7% y los pacientes en espera de consultas externas de atención especializada han aumentado el 141%. El ritmo de crecimiento de las listas de espera se aceleró significativamente durante la pandemia de la COVID-19 tal como muestra el gráfico 2.

Tercero, la calidad, la eficiencia y la productividad del sistema sanitario están altamente correlacionados con el grado de implicación y compromiso de los profesionales (Mendoza Mayordomo, 1999). Es decir, hay una relación entre la creación eficiente de valor público y la motivación, dependiendo esta de la forma en la que son dirigidos estos profesionales, de sus capacidades y de su competencia.

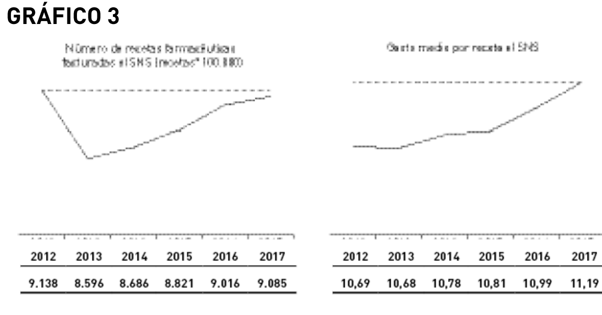
Cuarto, la justificación del aumento en 2012 del copago farmacéutico como factor de eficiencia se ha situado en el centro de la presión política y mediática. Ha actuado como marco ideológico de soporte de los recortes sanitarios, situando los supuestos abusos como causa de déficits e ineficiencias, obviando que es la crisis económica y la desigualdad lo que afecta a la salud de los ciudadanos y no al revés.

El copago requiere políticas prudentes; teniendo en cuenta que hay margen para actuar más allá del copago farmacéutico, el gasto público

farmacéutico por habitante en España es inferior al de los otros países de la zona euro y también inferior al que correspondería por el nivel relativo de nuestro PIB por habitante.

La hipótesis del riesgo moral aplicable a la dinámica de los mercados en otros ámbitos es difícilmente aplicable en este caso. Supuesto que no contempla la desinformación del paciente respecto a la conveniencia de las terapias prescritas ni la relación de agencia (la delegación en alguien de una decisión) con el facultativo (Stiglitz, 1988).

GRÁFICO 3



2012	2013	2014	2015	2016	2017
9.138	8.596	8.686	8.821	9.016	9.085

2012	2013	2014	2015	2016	2017
10,69	10,68	10,78	10,81	10,99	11,19

Fuente: Ministerio de Sanidad.

No es sencilla la evidencia de que los euros, o los céntimos de euro, que un jubilado puede abonar por un fármaco sean una contribución decisiva para la estabilidad del sistema y menos que justifiquen, por un lado, los costes de transacción y, por otro, la perdida de información sobre el consumo farmacéutico, un dato estratégico para el sistema. La contabilidad nacional no registra el valor del consumo real de fármacos que realiza el SNS a través de las oficinas de farmacia, solo se registra la aportación de la parte financiada por el SNS en la forma de subvención a las familias y el número de recetas (gráfico 3). Únicamente se identifica el gasto de farmacia generado por el consumo de fármacos por dispensación hospitalaria. La información disponible apunta a que los efectos de la ampliación del copago no contribuyeron a la mejora la eficiencia ni a la reducción significativa del gasto sanitario público.

Quinto, establecer estrategias de seguridad y de capacidad de respuesta para pandemias que contemple: la producción y logística

segura y estratégica de materiales, la dotación de reservas de seguridad, con un tratamiento similar a los sistemas de defensa, así como sistemas de detección precoz y de razonable seguimiento, y la salvaguardia de la protección serológica del personal sanitario.

Sexto, la creación del consorcio de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud (RedETS). Las actuales ocho agencias (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Aragón, Canarias, Madrid y el Instituto de Salud Carlos III) constituyen una red de organismos con ausencia de efectiva coordinación que emiten informes que no son vinculantes.

MODIFICAR EL PARADIGMA ASISTENCIAL: CUANDO EL CÓDIGO POSTAL ES MÁS IMPORTANTE QUE EL CÓDIGO GENÉTICO

Los cambios demográficos y el aumento de las desigualdades económicas y sociales han puesto de relieve que el entorno socioeconómico y la posición social de la población son más importantes que las condiciones de acceso al sistema sanitario. La desigualdad de exposición al riesgo provoca desigual vulnerabilidad en la salud (Blas y Syvasnkara Kurup, 2010). Dicho de otra forma: el código postal puede ser más determinante para la salud que el código genético.

TABLA 2
BARCELONA: INDICADORES POR DISTRITOS

	RFD (1)	EV (2)	D* 100.000		RFD (1)	EV (2)	D* 100.000
Marina	40,0	79,8	35.714	Vila Olimpica	164,2	81,8	24.544
Torre Bar	46,5	79,6	30.306	Sarriá	193,6	82,2	28.296
Trinitat Nova	48,2	79,0	26.879	Pedralbes	248,8	83,6	23.398
Barcelona	100,2	81,0	27.498	Barcelona	100,0	81,0	27.408

Nota: (1) RFD: Renta familiar disponible en porcentaje sobre la media de jla ciudad en 2017. (2) EV: Esperanza de vida suavizada en 2018. D* 100.000 diagnosticados de COVID-19 por 100.000 habitantes entre el 1 de enero de 2020 y el 6 de marzo de 2022.
Fuente: Agencia de Salut Pública de Barcelona.

Existe una correlación que se conoce como determinantes sociales de la salud (DSS). La World Health Organization (WHO, 2008) creó una comisión, presidida por Michael Marmot, que definió los DSS como "el resultado de la situación en que la población crece, vive, trabaja y envejece, y del tipo de sistemas que utilizan para combatir la enfermedad. A su vez, las condiciones en que la gente vive y muere están determinadas por fuerzas políticas sociales y económicas".

Los datos de la Agencia de Salut Pública de Barcelona (tabla 2) permiten la comparación de indicadores de salud entre distritos de Barcelona con diferentes niveles medios de renta familiar disponible y muestra la importancia de los DSS. Por ejemplo, entre un distrito con una renta familiar disponible media equivalente al 248% de la media de la ciudad y uno con una equivalencia del 48%, la diferencia de esperanza de vida es de cinco años.

La misma correlación se observa en la prevalencia de casos de COVID-19 durante la pandemia. Los diagnosticados de dicha enfermedad en un distrito con una renta media equivalente al 40% de la media de la ciudad fue de 35.714 casos, mientras que en un distrito cuya renta familiar era 248 veces la renta media familiar fue de 23.398, es decir, una prevalencia el 52,8% inferior.

FORTALECER LA ATENCIÓN PRIMARIA: NO SOLO CURAR, TAMBIÉN PREVENIR Y PROMOVER LA SALUD

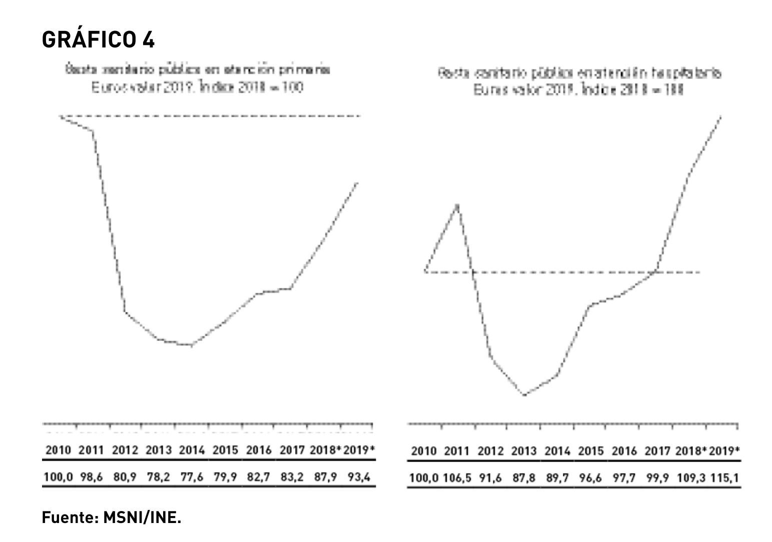
La atención primaria tiene una relevancia especial; en primer lugar, por ser el nivel que más impacto tiene en la salud comunitaria y el más próximo a los efectos de los DSS definidos por la WHO, por ser la puerta de acceso al SNS, y porque debería asegurar la vertebración de la asistencia integrada de la salud a lo largo de la vida de los ciudadanos.

Una visión en la que la AP deberían tener un papel destacado. Pero en los años previos a la pandemia, entre 2010 y 2018, el porcentaje de gasto

en AP sobre el gasto total en sanidad pública disminuyó del 14,4 al 13% (gráfico 4).

En segundo lugar, la AP es un ámbito clave del cambio de paradigma asistencial, del tránsito desde la centralidad solo en la cura a la incorporación de la prevención y de promoción de la salud (artículo 43.2 de la Constitución Española). Es prioritario acabar con la percepción de que la AP es un ámbito olvidado que entre 2010 y 2018 ha visto reducir su financiación en un 8,7%. Esta política ha provocado la derivación de actividad de atención primaria a atención hospitalaria (AH), esta última de coste más elevado. Según el INCLASNS, entre 2019 y 2011 la frecuentación a las consultas externas de AP por 1.000 personas asignadas disminuyó el 8,17%, mientras que la de AH aumentó en el 14,7%. Una evolución que no se corresponde con el alto impacto comunitario y en salud de la AP.

GRÁFICO 4



2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
100,0	98,6	80,9	78,2	77,6	79,9	82,7	83,2	87,9	93,4

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
100,0	106,5	91,6	87,8	89,7	96,6	97,7	99,9	109,3	115,1

Fuente: MSNI/INE.

Recuperar y fortalecer la AP requiere algunas actuaciones, como, por ejemplo: reponer las plantillas, especialmente en medicina familiar y comunitaria; fortalecer las actividades de apoyo con fisioterapeutas, logopedas, farmacéuticos, psicólogos y trabajadores sociales con la incorporación de podólogos, dietistas-nutricionistas y terapeutas ocupacionales; mejorar las condiciones laborales y la estabilidad en la

contratación; racionalizar los sistemas de incentivos; mejorar las condiciones profesionales del personal sanitario; innovar en las formas de organización, con participación de los profesionales, la promoción de liderazgos organizativos; aumentar la inversión; actualizar la cartera de servicios, redistribuyendo competencias; crear nuevas relaciones con otros agentes y niveles del sistema sanitario, e integrar la AP en centros residenciales.

HOSPITALES ABIERTOS A LA COMUNIDAD Y ACTUANDO EN RED

El gasto sanitario por habitante en atención hospitalaria entre 2010 y 2018 ha aumentado el 4,1%; sin embargo, el gasto en AP por habitante ha disminuido el 8,7%. Una tendencia contraria a los requerimientos del cambio de paradigma sanitario para reforzar la AP.

En el mismo sentido, entre 2011 y 2019, el personal médico por cada 1.000 personas asignadas en AH ha aumentado el 13,9% y en AP solo el 2,6%, y el personal de enfermería en AH ha aumentado el 19,1% y en AP el 6,3% (gráfico 4).

Al interpretar en términos absolutos estos indicadores, es conveniente tener en cuenta que ni el Sistema de Información de la Atención Especializada (SIAE) ni la del INCLASNS se refieren a efectivos equivalentes *full time*, siendo un indicador conveniente en un entorno como la sanidad de temporalidad y tiempo parcial tan elevado.

Los avances tecnológicos inciden en la mejora de la efectividad y en la eficiencia de la AH. Sin embargo, Sitges-Serra (2020) advierte de que la innovación tecnológica activa tendencias autorreferenciales y autónomas, que pueden independizarse de las necesidades reales y que requiere de la promoción de liderazgos capaces de preservar sus efectos positivos y neutralizar los no deseados, como los derivados de la interposición de la tecnología entre el usuario y quien le atiende, y de prácticas que pueden

favorecer la iatrogenia y encarecer la asistencia sanitaria.

CONTINUIDAD ASISTENCIAL A LO LARGO DEL CICLO VITAL DE LOS CIUDADANOS

Asegurar una eficaz continuidad asistencial entre asistencia primaria, asistencia hospitalaria y asistencia sociosanitaria y garantizar una atención sanitaria integral a lo largo del ciclo vital de los ciudadanos es la forma más efectiva para hacer frente a los problemas derivados de la cronicidad, el envejecimiento y la dependencia, con la AP como puerta de entrada única compartida y con entidades territoriales integradas con gobernanza compartida. No es nada fácil, advierten Farrés y Martí (2020), pero es necesario.

CUIDAR DE LOS CUIDADORES: RESTITUIR LAS PLANTILLAS Y MEJORAR LAS RELACIONES LABORALES

Garantizar la atención asistencial supone especialmente cuidar de los cuidadores en la sanidad pública, esta es una condición para la efectividad de la protección comunitaria ante las incidencias sanitarias de los ciudadanos. La restitución de las dotaciones de personal reducidas a causa de los recortes, la equiparación de los efectivos de personal de la sanidad a la media europea, la mejora de las condiciones contractuales y retributivas, la reducción de la temporalidad y la precariedad, la mejora en los medios de protección, el seguimiento de las situaciones serológicas del personal, los planes de formación en violencia de género, la formación y las garantías necesarias para el cumplimiento de la Ley Orgánica de regulación de la eutanasia y la implementación de políticas de igualdad de género son parte de la recuperación del SNS y factores de mejora de la eficiencia.

TABLA 3
ESTADÍSTICAS DE SALUD (2019). EFECTIVOS POR 1.000 HABITANTES

PERSONAL MÉDICO		PERSONAL DE ENFERMERÍA		RATIO ENFERMERÍA/MÉDICO	
Grecia	6,2	Finlandia	14,3	Finlandia	4,4
Austria	5,3	Alemania	13,9	Irlanda	3,9
Portugal	5,3	Irlanda	12,9	Luxemburgo	3,9
Lituania	4,5	Luxemburgo	11,7	Bélgica	3,5
Alemania	4,4	Bélgica	11,1	Francia	3,3
España	4,4	Francia	11,1	Alemania	3,2
Italia	4,1	Países Bajos	10,7	Eslovenia	3,2
Países Bajos	3,7	Austria	10,4	Países Bajos	2,9
Eslovaquia	3,6	Eslovenia	10,3	Austria	2
Estonia	3,5	Lituania	7,7	Estonia	1,8
Irlanda	3,3	Portugal	7,1	Lituania	1,7
Lituania	3,3	Estonia	6,2	Eslovaquia	1,6
Eslovenia	3,3	Italia	6,2	Grecia	1,6
Bélgica	3,2	España	5,9	Italia	1,5
Finlandia	3,2	Eslovaquia	5,7	España	1,3
Francia	3,2	Grecia	4,4	Lituania	1,3
Luxemburgo	3,0	Lituania	4,4	Portugal	1,3

Fuente: OCDE.

La dotación de personal sanitario por 1.000 habitantes en España tiene una diferente relación con las medias de los países europeos (tabla 3), según se trate de personal médico o de personal de enfermería. Así, la dotación de personal médico es de 4,4, superior a los 3,9 de la media de Alemania, Italia y Francia, o de 3,5 de media en la OCDE. Contrariamente, la dotación de personal de enfermería en España es de 5,9 por 1.000 habitantes, siendo muy inferior a los 10,4 de media de los países citados y de los 8,8 de media en la zona euro. Es decir, una ratio enfermería/médico de 1,3 en España, de 1,3, de 2,7 de media de Alemania, Italia y Francia, y de 2,5 de media de la zona euro. Esta diferencia probablemente implica diferentes asignaciones de

competencias y remite a efectos en la eficiencia.

Desde la perspectiva de género, según la OCDE, en 2019 la proporción de personal médico femenino sobre el total es del 56% en España, porcentaje superior al 46% de la media de Alemania, Italia y Francia, y al 49% de la media de la OCDE. En 2019, en España, la proporción de mujeres entre el personal médico de AP era del 62,3%, inferior a la proporción del 98,9% entre el personal de enfermería.

MEJORAR LAS CONDICIONES PROFESIONALES DEL PERSONAL Y PROMOVER EL LIDERAZGO SANITARIO

Respecto a la relación de los profesionales con el paciente, sirva como ejemplo la frase que Eduardo Berti (2020), en su novela *Una presencia ideal*, atribuye a una profesional del servicio de cuidados paliativos del hospital de Rouen: "A menudo le digo que los demás se equivocan cuando afirman que un buen profesional sanitario tiene que encontrar la distancia ideal con los pacientes. Le digo que lo que debemos encontrar es la presencia ideal. Y que no se trata, para nada, de un simple juego de palabras".

En cuanto a las condiciones del "necesario liderazgo clínico", Miquel Vilardell (2016) propone: "La primera condición de un buen líder es tener una formación sólida y experiencia y que, sin ser reconocida entre sus compañeros por sus conocimientos y experiencia, difícilmente conseguirá ser un buen líder. En segundo lugar, es necesaria la aceptación por parte de los compañeros".

Xavier Mendoza (1999) destaca que la función de los directivos y profesionales públicos de crear valor público (calidad y productividad) está directamente relacionada con la forma en que se dirigen los profesionales.

Las instituciones sanitarias están configuradas por la burocracia profesional (Mintzberg, 1984), donde el conocimiento operacional está en el nivel más básico, esto confiere a los profesionales un control

considerable sobre el propio trabajo, dando lugar a dos jerarquías paralelas: una ascendente para lo profesional y otra descendente para las funciones de apoyo y cuya relación no es ajena a tensiones.

De lo anterior se infiere que la presencia ideal, el liderazgo, la capacidad profesional, la formación, la información, la autonomía profesional y la participación son aptitudes necesarias para la creación de valor público en el ámbito de la sanidad, y estas deben ser promocionadas con la finalidad de promover la motivación y generar expectativas positivas para el relevo generacional que frenen el éxodo profesional.

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA SANIDAD PÚBLICA

Desde una perspectiva progresista la recuperación del SNS, significa fomentar su carácter equitativo e igualitario para que contribuya a reducir las desigualdades sociales y económicas.

La desigualad rompe el concepto de ciudadanía y de solidaridad social. Para Josep Maria Vegara (2001): "El papel de la igualdad en los valores de la izquierda comporta la exigencia de articular políticas públicas orientadas a reducir determinadas desigualdades y a promover la igualdad de oportunidades y esto no solo porque la igualdad forma parte de sus valores, sino también porque es consciente de la existencia de mecanismos sociales que tienden a reproducirla".

Para ello, es preciso actuar, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- Incorporación de la salud en todas las políticas públicas y aumento de la capacidad de respuesta ante nuevas oleadas de pandemia.
- Unificación de la cartera de servicios del SNS incorporando la cartera común básica de servicios asistenciales, la cartera común suplementaria y la cartera común de servicios accesorios, integrando referencias al principio de coste-efectividad y consolidando la incorporación de las interrupciones voluntarias

del embarazo dentro de la red pública.

- Cumplimiento de la Ley Orgánica de regulación de la eutanasia de una forma garantista, mediante el cumplimiento de lo regulado en dicha ley. Ofreciendo a los profesionales la formación y garantías necesarias, así como el acceso a este derecho a la población.
- Aumentar la visibilidad de las mujeres en la medicina. Valls-Llobet (2020) propone entre otras medidas, en cuanto a los objetivos y resultados en salud: mejorar la calidad de la atención sanitaria apoyando la investigación de los problemas de salud de las mujeres, asegurar igual representación de mujeres y hombres en los ensayos clínicos e incluir el sexo y el género como variables en los protocolos de investigación. En cuanto a las relaciones laborales y la participación: mejorar las condiciones de trabajo y profesionales de las mujeres, y su promoción en posiciones de liderazgo y toma de decisiones en la política sanitaria.
- Mejora de la salud mental de la población en todos los niveles y ámbitos del Sistema Nacional de Salud, atender y acompañar de forma integral a las personas con problemas de salud mental desde el respeto a los derechos humanos, apoyar a sus familias y promover un modelo de atención integral y comunitario que favorezca la recuperación e inclusión social. Impulsar un modelo basado en la recuperación, en el cual se sitúa a la persona como protagonista de su proceso, y en la atención comunitaria. Significa implementar la Estrategia de Salud Mental 2022-2026 y aumentar el presupuesto para salud mental hasta alcanzar un 10% del presupuesto de sanidad para converger con las ratios de la media europea.
- Universalidad de la LGS de 1986 como asignatura pendiente. Aunque en la LGS la cobertura pasó al 96%, tuvo más incidencia en lo relativo a la estructura territorial, no en vano,

aproximadamente el 40% de los recursos de las comunidades autónomas se destinan a sanidad. La pervivencia de Muface, Mugeju e Isfas afectan al carácter universal de la sanidad pública.
- Impulso para la transformación digital del SNS, adaptando sus estructuras y recursos a la realidad digital y poblacional actual y futura, así como para el desarrollo de la telemedicina y el acceso seguro a las historias clínicas en todo el territorio nacional y el desarrollo de la telemedicina.

LOS CONCIERTOS SANITARIOS COMO ARMISTICIO ENTRE MERCADO Y POLÍTICA

La concertación público-privada en la sanidad persigue conciliar la eficiencia de los mercados con los objetivos de equidad a través de la política, para conseguir la gestión eficiente y equitativa de la sanidad pública. Más que un problema técnico, para Antón Costa (2010) es, fundamentalmente, "una cuestión política" y "un armisticio entre mercado y política". Es decir, conciliar el mercado con la equidad a través de la política.

Los conciertos requieren una adecuada regulación de los sistemas de seguimiento de la calidad de los procesos de producción del servicio, de un control de los proveedores, de funciones de inspección y control realizados por organismos específicos (Calero, 1998), así como de transparencia en la gestión y el establecimiento de formas de evaluación de sus resultados. En cualquier caso, establecer límites expresos para la gestión privada de la sanidad pública (Costas-Lombardía y Rey del Castillo, 2015). En algunos casos se puede cuestionar su oportunidad, como es el caso de algunos hospitales de Madrid gestionados por fondos de inversión con cotización en las bolsas internacionales.

LA ALARMANTE PRIVATIZACIÓN

Según datos del INCLASNS, entre 2011 y 2019 el gasto sanitario privado creció el 27,95%, llegando hasta los 858 euros por habitante al año, una tercera parte del total de gasto sanitario por habitante en España.

Según la OCDE en 2019 (tabla 4) el gasto sanitario privado en España equivalía al 29,4%, muy superior al 19,5% de media de Alemania, Italia y Francia, y superior también al 20,3% de la zona euro. Solo Letonia, Portugal y Lituania tiene una proporción de sanidad privada superior a la de España.

La capilaridad, proporción de personas aseguradas en la sanidad pública en cada comunidad autónoma, no es homogénea. Según la Unión Española de Entidades Aseguradoras (UNESPA), en 2019 solo Madrid con un 34,8%, Catalunya con un 31,4% y Baleares con un 29,3% están por encima de la media nacional. Solo tres comunidades autónomas, Catalunya, Madrid y Andalucía, concentran el 60,2% del total nacional de personas vinculadas a la sanidad privada. Decisiones como la del Gobierno de Andalucía de eliminar la dedicación exclusiva favorecerán el continuo crecimiento del sector sanitario privado. Tras la llegada en 2018 del Partido Popular al poder en Andalucía, según los datos de la Fundación IDIS, los asegurados privados han subido de 1,5 millones a 1,75 millones, un crecimiento del 17%.

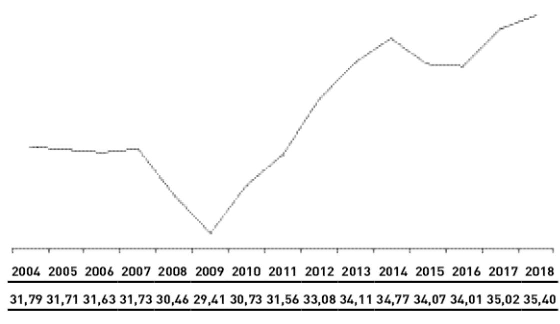
TABLA 4

% GS PRIVADO/GS TOTAL			CAPILARIDAD POBLACIÓN ASEGURADA (%)			SOBRE TOTAL ASEGURADOS (%)		
	2019	2020		2019	2020		2019	2020
Letonia	39,9	36,4	Madrid	34,8	36,7	CC AA	100,0	100,0
Portugal	39,2	35,5	Cataluña	31,4	31,8	Cataluña	22,5	22,0
Lituania	33,6	29,9	Baleares	29,3	29,5	Madrid	22,0	22,4
España	29,4	26,7	CC AA	22,5	23,4	Andalucía	15,6	15,8
Eslovenia	27,2	26,8	País Vasco	22,0	22,0	Valencia	8,0	8,1
Italia	26,3	23,9	Aragón	20,8	21,4	País Vasco	4,5	4,3

Estonia	25,5	22,8	Andalucía	19,6	20,6	Canarias	4,1	4,0
Irlanda	25,4	21,2	Canarias	19,7	19,9	Galicia	4,1	4,0
Austria	24,9	23,5	Castilla y León	17,0	18,0	Castilla-La Mancha	3,3	3,4
Bélgica	24,0	20,8	Valencia	17,0	17,9	Baleares	3,3	3,2
Finlandia	22,1	20,9	La Rioja	16,8	17,1	Castilla y León	3,3	3,3
Zona euro	20,3	18,5	Galicia	16,0	16,3	Aragón	2,6	2,6
Eslovaquia	20,2	19,7	Asturias	15,5	16,0	Murcia	1,7	1,7
Países Bajos	17,3	15,1	Castilla-La Mancha	14,8	15,8	Asturias	1,5	1,5
Francia	16,4	15,3	Extremadura	13,4	14,4	Extremadura	1,3	1,4
Alemania	16,0	14,9	Murcia	12,0	12,8	Navarra	0,6	0,6
Luxemburgo	15,0	13,6	Navarra	10,0	10,0	La Rioja	0,5	0,5
			Cantabria	6,3	7,7	Cantabria	0,3	0,4

Fuente: OCDE y UNESPA.

GRÁFICO 5
PORCENTAJE DEL GASTO SANITARIO PRIVADO SOBRE EL GASTO SANITARIO TOTAL



Fuente: MSSSI INCLASNS.

Antón Costas advertia que: “Si se van las clases medias de la sanidad y de la educación no solamente se pierden clientes, sino también voz, capacidad de protesta para llamar la atención de los responsables públicos sanitarios y educativos para prevenir este deterioro”.

FORTALECER LA SALUD PÚBLICA: HABLAMOS DE SALUD, NO DE MEDICINA

Para Miquel Porta (2022) la salud pública habla de salud, no de medicina, habla del individuo y sus condiciones de vida, que están conectadas con las condiciones sociales y económicas. Sus efectos "alcanzan a millones de personas, son cotidianos (los damos por hechos), son generalizados y a largo plazo, con efectos invisibles, pero en todo caso reales".

El artículo 1 de la Ley General de Salud Pública de 2011 la define como el conjunto de actividades organizadas por las Administraciones públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad, así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales (García Benavides, Llimós y Segura, 2023).

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia la poca atención prestada a las políticas de salud pública y también al recorte en el gasto público asignado, entre 2010 y 2019 disminuyó, en términos de euros de valor constante, el 4,1%.

Fortalecer la salud pública requiere la creación de un centro estatal de salud pública (se ha creado la Secretaría de Estado de Sanidad Pública), potenciar la Red de Vigilancia de Salud Pública, elaborar un plan de contingencia se seguridad nacional para catástrofes y pandemias, considerar la seguridad sanitaria como parte de la seguridad nacional, creación de equipos de respuesta rápida y planes de contingencia, de producción y de logística de material estratégico.

REFORZAR LA COHESIÓN TERRITORIAL Y LA EQUIDAD DEL SNS

Mejorar la equidad y la cohesión para garantizar que a igual necesidad corresponde igual acceso a los recursos; igual atención sanitaria, un gasto equitativo y sistemas accesibles de información compartida son la base

para corregir la contrastada divergencia territorial (Rey del Castillo, 2015). Estos eran algunos de los objetivos de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del SNS, no desarrollada y sustituida por el proyecto de ley para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del SNS del 24 de junio de 2022.

En un exhaustivo estudio de Francisco Pérez y Salvador Peiró sobre la diversidad y descentralización del SNS (Pérez y Peiró, 2021), se constata le escasa significación de los promedios nacionales y que, una vez analizados los indicadores de cada comunidad autónoma de gasto por habitante, de esfuerzo fiscal y de composición del gasto, entre 2011 y 2018 se ha acentuado la divergencia.

La tabla 5 muestra la desviación respecto a la media y los valores mínimos y máximos de algunos indicadores, procedentes de la EGSP y del INCLASNS, se trata solo de una aproximación que no contempla la incidencia de la ponderación de población equivalente ni de los grupos de necesidad.

TABLA 5

		VALOR			CC AA = 100	
INDICADORES 2019	**UNIDAD**	**MÍNIMO**	**MEDIA CC AA**	**MÁXIMO**	**MÍNIMO**	**MÁXIMO**
Gasto sanitario público (GSP)	Euros por habitante	1.258	1.482	1.867	84,90	126,00
GSP en AP	Euros por habitante	151	211	270	71,60	128,30
GSP en AH	Euros por habitante	751	939	1.215	80,00	129,40
GSP en salud pública	Euros por habitante	3	15	38	23,20	256,20
GSP en personal	Euros por habitante	557	680	1.043	81,90	153,40
GSP en farmacia	Euros por habitante	196,0	240	318	81,50	132,50
GSP en conciertos	Euros por habitante	52,0	134	376,0	39,10	280,50
GSP en investigación y formación	Euros por habitante	1,0	6,1	23,6	1,90	386,80
Personal médico en AP	1.000 personas asignadas	0,6	0,8	1,1	79,50	143,80
Personal enfermería en AP	1.000 personas asignadas	0,5	0,7	0,9	74,60	138,80

INDICADORES 2019	UNIDAD	VALOR			CC AA = 100	
		MÍNIMO	MEDIA CC AA	MÁXIMO	MÍNIMO	MÁXIMO
Personal médico en AH	Por 1.000 habitantes	1,5	2,0	2,5	74,60	126,90
Personal enfermería en AH	Por 1.000 habitantes	2,9	3,5	5,1	82,00	145,70
Frecuentación médica en AP	Por persona asignada y año	3,8	5,1	6,8	75,90	134,40
Frecuentación enfermería en AP	Por persona asignada y año	2,1	2,9	4,1	72,50	142,90
Frecuentación CCEE en AH	Por 1.000 habitantes año	17,4	22,5	29,8	77,10	132,10
Frecuentación urgencias de AP	Por 1.000 habitantes año	0,2	0,7	1,5	26,10	222,10
Frecuentación urgencias de AH	Por 1.000 habitantes año	4,5	6,6	7,9	68,20	119,40
Frecuentación hospital de día	Por 1.000 habitantes año	61,9	135,7	217,0	45,70	160,00
Camas en funcionamiento	Por 1.000 habitantes año	2,3	3,0	3,8	77,50	127,60
Espera para 1ª consulta en AH	Pacientes por 1.000 habitantes	15,5	61,8	86,2	67,60	139,40
Espera para IQ no urgente	Pacientes por 1.000 habitantes	8,0	14,9	23,3	53,90	157,00

Fuente: Ministerio de Sanidad.

Entre 2010 y 2019, según los datos de la EGSP, la relación entre comunidades autónomas con mayor gasto sanitario per cápita y las de menor gasto sanitario aumenta de 1,33 veces a 1,48. Atendiendo a los datos del INCLASNS, la misma relación en el personal médico de atención especializada aumenta del 1,63 al 1,70 y en el personal de enfermería del 1,45 al 1,77. Esta tendencia parece alejarnos de la premisa de garantizar la igualdad de acceso para igual necesidad.

Para reducir estas desigualdades territoriales en salud, para no dejar a nadie atrás y para reforzar el buen gobierno y la gobernanza de la sanidad pública, el proyecto de ley del 24 de junio de 2022 articula algunas medidas para consolidar la equidad, la universalidad y la cohesión del SNS. Dicho proyecto modifica diversas normas para consolidar la

equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, que estaban reguladas por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del SNS. De modo que los retos demográficos, ambientales, sociales, tecnológicos y económicos, actuales y futuros tengan respuestas apropiadas, así como el desarrollo reglamentario del Fondo de Garantía Asistencial (FOGA), un fondo extrapresupuestario que está destinado a la compensación entre las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla

LA COGOBERNANZA: DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA COMPARTIDA

Nuestra sanidad pública se define como "sistema" nacional de sanidad y no como "servicio" nacional de sanidad, como en la mayoría de los países europeos. La diferencia no se debe a un incidente semántico, sino al nivel de descentralización de la sanidad pública española. Para Salvador Illa (2022) (Ministro de Sanidad durante la pandemia de COVID-19), nuestra sanidad pública "es un sistema de agregación de unidades completamente autónomas que no se completa con adecuados recursos de gobernanza compartida [basados en] el equilibrio entre la coordinación de acciones y el respeto a las competencias de las comunidades autónomas en aquellas decisiones que afectan a los ciudadanos […] sin perder el espíritu de consensuar y escuchar".

Cuando en 1986 se debatió cuál debía ser el modelo nacional de sanidad, hacía cinco años que se habían traspasado a Catalunya y a Andalucía las competencias exclusivas en materia de sanidad sin un entorno de referencia de cohesión territorial. Fue un condicionante en el posterior tratamiento territorial y de gobernanza de la sanidad pública. Desde la LGS de 1986 no se han abordado aspectos fundamentales en la gobernanza de la descentralización de la sanidad pública. La LGS asigna al Ministerio de Sanidad la competencia en sistemas de información

sanitaria, que según la OMS es imprescindible para mantener la cohesión universal de cualquier sistema sanitario público de gestión descentralizada.

Es necesario reforzar el Consejo Interterritorial, en el sentido federal, como órgano de cogobernanza del SNS y la creación de la Agencia de Salud Pública. En este sentido, es útil la descripción y las consideraciones de Salvador Illa (2022) sobre el proceso de gobernanza de la pandemia de COVID-19.

Los ciudadanos, los pacientes y los profesionales son el núcleo del SNS y su participación efectiva precisa implementar los medios necesarios. La participación constituye un nivel más de seguimiento para garantizar la eficiencia, las prácticas de buen gobierno, una exigencia de gestión transparente y el cumplimiento de los contratos sociales sanitarios, función que ve disminuido su sentido sin su incorporación en el ámbito de la sanidad y en la generalidad del sector público de la sistemática evaluación de las políticas públicas en sanidad.

NUEVO CONTRATO SOCIAL SANITARIO

La crisis financiera de 2008 rompió los consensos sociales básicos y sin un contrato social (sanitario), advierte José Moisés Martín (2022), "se profundiza la quiebra social", por lo que es prioritario recuperar el contrato social que Xosé Carlos Arias y Antón Costas (2021) definen como "la forma en que la sociedad determina que nos debemos los unos a los otros y como se reparten los riesgos de las crisis entre los diferentes actores de la sociedad".

Nuncio Ordine decía, citando a Séneca, que "la humanidad es como una cúpula donde, si quitas un solo ladrillo, todos los demás ladrillos caen" (Ordine, 2022). Y la sanidad pública es un ladrillo muy importante en esta cúpula en la que cada ladrillo depende de los demás en la tarea de hacer posible, atendiendo a Zygmunt Bauman (2011), "la protección

comunitaria de los ciudadanos ante el infortunio individual y sus consecuencias y promover la responsabilidad colectiva", es decir, el contrato social sanitario.

En este sentido, cabe tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Reconstrucción Social y Económica del Congreso de los Diputados que por una amplísima mayoría propugnó un pacto social por la sanidad pública y un nuevo sistema de gobernanza basado en la cooperación coordinada entre el Estado y las comunidades autónomas, y de estas entre sí, en una perspectiva federal.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, X. C. y Costas, A. (2021): *Laberintos de prosperidad*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, pp. 1 y 201.

Bauman, Z. (2011): *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.

Berti, E. (2020): *Una presencia ideal*, Madrid, Alianza, p. 148.

Blas, E. y Syvasnkara Kurup, A. (2010): *Equity, social determinants and public health programmes*, WHO, p. 16.

Calero, J. (1998): *Una evaluación de los cuasimercados como instrumento para la reforma del sector público*, Madrid, Fundación BBVA, p. 24.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2023): Barómetro de febrero, https://bitly.ws/32h5f.

Cortina, A. (2020): "Los riesgos del coronavirus", *El País*, 18 de mayo.

Costas, A. (2010): "La regulación como armisticio entre mercado y política. Impacto de la crisis de 2008", *Anuario Partners*, Fundación ESADE.

Costas-Lombardía, E. y Rey del Castillo, J. (2015): "Sanidad pública: necesidad de debate", *El País*, 9 de junio.

Farrés, J. y Martí, J. (2020): "Per un sistema social y sanitari integrat", *Diari de la Sanitat*, 7 de abril.

Franco, A. (2020): "El fracaso del actual modelo autonómico", *El Periódico*, 20 de agosto.

Freire, J. M. y Águila, J. del (2020): "Desigualdades en salud y servicios sanitarios entre comunidades autónomas", en L. Ayala (dir.), *Informe sobre la desigualdad en España*, Madrid, Fundación Alternativas.

García Benavides, F.; Llimós, M. y Segura, A. (2023): "La profesión de la salud pública y sus profesionales. Un reto urgente para fortalecer la práctica de la salud pública", *SESPAS*, enero.

González López de Valcárcel, B. *et al*. (2020): "COVID-19. La salida: retomar el trabajo (Fugong Fuchan)", *Asociación de Economía de la Salud*, 7 de abril.

Illa, S. (2022): *El año de la pandemia. Del estado de alarma al inicio de la vacunación*, Barcelona, Península.

Martín, J. M. (2022): *El futuro de la prosperidad. El nacimiento de una nueva economía*, Barcelona, Ariel.

Mendoza Mayordomo, J. (1999): *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector públic: de l'antagonisme a la cooperació*, tesis doctoral, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.

Ministerio de Sanidad (2020): Estadística de gasto sanitario público, https://bitly.ws/32h9n.

Mintzberg, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, p. 393.

Moore, M. H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

Nadal, J. de (2020): *La construcción de un éxito. Así se hizo nuestra sanidad pública*, Barcelona, Ediciones La Lluvia.

OCDE (2020): "Health at a Glance: Europe", https://bitly.ws/32haN.

Piketty, T.; Galbraith, J. K. y Sachs, B. (2020): "Trabajo, democratizar, desmencantilizar y descontaminar", *La Vanguardia*, 16 de mayo.

Porta, M. (2022): *Epidemiologia cercana. La salud pública, la carne y el oxidado cuchillo del miedo*, Madrid, Triacastela, pp. 87, 157 y 168.

Porta, M. y Martín Zurro, A. (2020): "Reconstruir el sistema sanitario", Ciclo Efectos del COVID-19, https://youtu.be/LoaSz72tNus.

Rey del Castillo, J. (coord.) (2015): "Análisis y propuestas para la regeneración de la sanidad pública en España", documento de trabajo nº 190/2015, Fundación Alternativas.

— (2019): "Un gobierno federal para la sanidad universal", *El País*, 13 de agosto.

Singer, M. (2020): "Introduction to syndemics: A critical sysems approach to public and community health", *El País*, 20 de octubre.

Sitges-Serra, A. (2020): *Si puede, no vaya al médico*, Barcelona, Penguin Random House, pp. 75 y 95.

Stiglitz, J. E. (1988): *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch, p. 318.

Valls-Llobet, C. (2020): *Mujeres invisibles para la medicina. Desvelando nuestra salud*, Madrid, Capitán Swing.

Vilardell, M. (2005): "Document del Grup de treball per a la racionalització i el finançament de la Despesa sanitaria", https://bitly.ws/32hfh.

— (2016): *Confessions d'un metge. Reflexions per ser un bon metge i un metge bo*, Barcelona, Plataforma Editorial, p. 51.

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

Gloria Alarcón García

Profesora titular de Economía Aplicada (Universidad de Murcia). Directora del Centro de Estudios de Género de la Universidad de Murcia. Vocal y coordinadora de Economistas Frente a la Crisis (EFC) en la Región de Murcia.

Cecilia Castaño Collado

Doctora en Ciencias Políticas, catedrática de Economía Aplicada de la UCM. Experta en tecnologías de la información y su efecto sobre el empleo, y el trabajo de las mujeres. En 2006 creó el Programa de Investigación sobre Género y Sociedad de la Información de la UOC. Es investigadora visitante de las universidades de Harvard, Berkeley y el MIT, y vicepresidenta de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Jorge Fabra Utray

Economista y doctor en Derecho, decano del Colegio de Economistas de Madrid (1981-1983), presidente de Red Eléctrica de España (REE) (1988-1997), consejero de la Comisión Nacional de la Energía (2005-2011) y consejero del Consejo de Seguridad Nuclear (2017-2020). Es autor del libro *Un mercado para la electricidad* (Marcial Pons) y, en la actualidad, presidente de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Juan Antonio Fernández Cordón

Experto-demógrafo y doctor en Ciencias Económicas. Ha sido profesor en la Universidad de Argel y en la de Montreal, director del Instituto de Demografía del CSIC, director del Instituto de Estadística de Andalucía, consejero del CES de España y miembro del Consejo Científico del Instituto Nacional de Estudios Demográficos de Francia. Es vocal de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Emili Ferrer Inglés
Licenciado en Ciencias Económicas. Centre d'Analisi i Programes Sanitaris (CAPS). Patrón de la Fundación Periodismo Plural Diario de la Sanitat y director de Recursos Económicos del Hospital Universitario de la Vall d'Hebron (2004-2012). Es vocal y coordinador de Economistas Frente a la Crisis (EFC) en Cataluña.

Lina Gálvez Muñoz
Catedrática de Historia e Instituciones Económicas en la Universidad Pablo de Olavide. Es parlamentaria europea de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, y presidenta del Comité Científico de la Fundación Europea de Estudios Progresistas FEPS. Vocal de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Juan Gimeno Ullastres
Licenciado en Derecho y en Economía, es catedrático de Economía Aplicada en la UNED y fue rector de la misma universidad y vicerrector de la UIMP. Secretario general técnico del Ministerio de Educación y primer secretario general del Instituto Cervantes. Es fundador y presidente de la ONG Economistas sin Fronteras y miembro de la Plataforma por la Justicia Fiscal. Es vocal de la Junta Directiva de Economistas Frente a la Crisis.

Antonio González González
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Es consejero del

Consejo Económico y Social (CES). Fue secretario general de Empleo (2006-2008), vocal asesor de la Oficina Económica del presidente del Gobierno (2008-2010) y director del gabinete del ministro de Trabajo e Inmigración (2010-2011). También fue director del Gabinete Técnico de la Comisión Ejecutiva de UGT (1995-2004) y es vicepresidente de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Carles Manera
Doctor en Economía (UB) e Historia (UIB). Es catedrático de Historia Económica (Universidad de las Islas Baleares) e investigador visitante en diversas universidades, entre ellas la LSE (Londres), la NSSR (Nueva York) y EI (Florencia). Obtuvo el Premio Cataluña de Economía (2003) por su libro *Historia del crecimiento económico de Mallorca 1700-2000* y fue consejero de Economía y Hacienda del Gobern Balear (2007-2011). Es vocal y coordinador de Economistas Frente a la Crisis (EFC) en Islas Baleares.

José Moisés Martín Carretero
Economista, profesor asociado de Economía y Emprendimiento en la Universidad Camilo José Cela. Director de Red2Red. Es miembro del patronato de la Alianza por la Solidaridad y miembro del consejo asesor del Ministerio de Economía. Es autor del libro *España 2030: gobernar el futuro* (Deusto) y es vocal de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Mónica Melle Hernández
Actuaria de seguros y doctora en Economía. Es profesora titular de Economía Financiera de la Universidad Complutense de Madrid. Fue directora general de Infraestructuras del Ministerio de Defensa (2009-2012) y consejera de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Es secretaria de la junta directiva de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Ignacio Muro Benayas
Economista y experto en futuro del trabajo, democracia en la empresa, transiciones digitales y nuevos modelos productivos. Es profesor honorario de comunicación en la UC3M. Vicepresidente de la Plataforma por la Democracia Económica y vocal de Economistas Frente a la Crisis. Fue director gerente de la Agencia EFE entre 1989 y 1993.

Cristina Narbona
Doctora en Economía por la Universidad de Roma y ministra de Medio Ambiente entre 2004 y 2008. Fue embajadora ante la OCDE (2008-2011) y diputada. Es vocal de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Julio Rodríguez López
Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE, expresidente del Banco Hipotecario de España y de la Caja de Ahorros de Granada, y exconsejero de Economía e Industria de la Junta de Andalucía. Es vocal de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

Ruth Rubio Marín
Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. Dirige la Cátedra Unesco de Derechos Humanos e Interculturalidad de la Universidad Internacional de Andalucía y es profesora de la Escuela de Gobernanza Transnacional del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Se especializa en género, diversidad y políticas de inclusión. Es vocal de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

María Ángeles Sallé Alonso
Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Valencia. Experta en políticas públicas de desarrollo socioeconómico, igualdad y sociedad digital. Es vocal de Economistas Frente a la Crisis (EFC).

NOTAS

1 . Como se señalaba al principio de este capítulo, la mejor síntesis de este cambio de concepción de la coordinación de la política monetaria y fiscal se puede encontrar en los diferentes libros coordinados por Blanchard (2012, 2014 y 2016) en el marco de los encuentros para repensar la política macroeconómica, todos publicados por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) en diferentes años.

2 . La próxima EET está incluida en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 actualizado, que se prevé realizar en 2024.

3 . Una concisa y excelente presentación de esta reforma es el artículo de Antonio González "Una reforma, sin recortes, que sostiene más y mejores pensiones", publicado en el blog *Economistas Frente a la Crisis*, https://bitly.ws/ZIBD.

4 . https://economistasfrentealacrisis.com/.

5 . Esto es así si, como ahora, la mortalidad hasta el final del periodo reproductivo es prácticamente nula. Si, por el contrario, como ha sido el caso en el pasado, las hijas viven más que las madres, porque la mortalidad disminuye, la renovación de la población exige menos de una hija por mujer en promedio. Si no interviene la mortalidad, como nacen, en promedio, 1,05 niños por cada niña, el total de hijos debe ser de 2,05.

6 . https://www.humanfertility.org/Home/Index.

7 . Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) a primeros de enero de cada año. El dato de 2022 es provisional. Los datos posteriores provienen de la proyección de población 2022-2072.

8 . El INE no introduce explícitamente este modelo. Lo deducimos nosotros de lo observado en los últimos 40 años y de los resultados de la proyección.

9 . Investigación en proceso de Carles Manera, José Pérez Montiel, Ferrán Navinés y Javier Franconetti: *Autonomous demand and the wage share: A Classical Keynesian explanation of the Great Moderation*.

10 . El porcentaje es arbitrario y, probablemente, debería estudiarse el más adecuado según cada mercado concreto.

11 . En este apartado, el *Libro blanco sobre la reforma tributaria* es especialmente detallado y fundamentado en sus propuestas.

12 . El caso Enron ha puesto de manifiesto de manera aguda algunos extremos que se relacionan con la autorregulación corporativa. Stiglitz plantea la cuestión de modo muy directo y contundente en "El capitalismo de amiguetes al estilo americano", *El País*, 14/02/2002.

13 . El sector eléctrico es ejemplo paradigmático de sector extractivo de rentas, pero cualquier otro sector oligopolizado entre los citados también lo sería. Basta citar, a modo de ejemplo, el sector bancario. Este artículo, publicado en *El País* por Carlos Arenillas y Jorge Pérez es meridianamente claro y contundente sobre los déficits de buena regulación y transparencia de la banca en España y, tal vez, también en Europa, https://bitly.ws/32tCJ.

14 . La inflación antes de impuestos en septiembre de 2023 sobre septiembre de 2022 ha sido del 3,9%, 4 décimas por encima de la inflación después de impuestos.

15 . 2023/0077 (COD) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design.

16 . El precio del gas inició su subida ante los primeros indicios de la invasión rusa de Ucrania, que aparecieron a finales del primer trimestre de 2021 con el vaciamiento de los almacenamientos de la rusa Gazprom en Europa. El precio de toda la electricidad, con independencia de la central que generara la electricidad vertida a las redes, siguió el aumento de los precios del gas…, incluida la generación hidroeléctrica, fotovoltaica o eólica, por ejemplo, cuyos costes, estrictamente autóctonos, en nada sufrieron el impacto de la guerra. El diseño de las reglas del mercado, sin justificación económica subyacente de ningún tipo, agudizó artificialmente (y sigue agudizando) los efectos inflacionistas —a través de los precios del gas— de la guerra de Ucrania sobre la economía española.

17 . Un bien compuesto sería, por ejemplo, el motor de combustión de un coche. Se trata de un bien compuesto por piezas o componentes de muy diversa naturaleza: bielas, pistones, correas de distribución…, que adecuadamente montados dan lugar a lo que se espera y se pide a un motor de combustión: que preste un servicio de movilidad. Ninguna de sus piezas sirve, por sí sola, para prestar tal servicio, aunque todas sean imprescindibles. Obvio. Pero a ningún regulador se le ha pasado por la imaginación integrar en un solo y único mercado, el mercado de cada una de esas piezas. Si así

fuera el precio de la pieza de mayor coste —pongamos por caso la biela— determinaría el precio de adquisición del resto de las piezas —pongamos por caso la correa de distribución o del ventilador—. Un disparate. Bueno, pues igualmente disparatado es lo que hacen los reguladores europeos con la electricidad, también un bien compuesto —aunque no sea evidente— y, además, de comportamiento extraordinariamente complejo.

18 . Centrales renovables: fotovoltaica y eólica que son fluyentes e hidroeléctrica, que, si bien es regulable, su disponibilidad a "plena potencia equivalente" está limitada a pocas horas al año debido al régimen de las aportaciones hidráulicas peninsulares.

19 . En su comparecencia ante el Congreso el día 15 de diciembre de 2023, Pedro Sánchez, presidente del Gobierno en funciones y candidato a la investidura como presidente del Gobierno, anunció la recuperación de la Comisión Nacional de la Energía CNE, dando un paso de gran importancia en la dirección de la reforma de la arquitectura institucional de los órganos de regulación independiente que aquí se propone. Quedan por dar otros pasos, pero el más importante ha sido ya anunciado.

20 . Como son las centrales nucleares o hidroeléctricas.

21 . *Windfall profit* o "beneficios caídos del cielo".

22 . Véanse entre otros artículos publicados en el blog *Economistas Frente a la Crisis* (Del Pozo *et al*., 2017; Del Pozo, González y Suárez, 2015; González, 2015a, 2015b y 2016b; EFC, 2015).

23 . "De hecho, se sabe con bastante certeza que la elevada temporalidad de los trabajadores españoles lastra de manera significativa su productividad. Un problema añadido es que los trabajadores temporales sufren en mayor medida las consecuencias del progreso tecnológico, al ser estos los que más ven reducido su empleo, sobre todo en el tramo bajo y medio de la distribución salarial. Por tanto, una reducción de la temporalidad en el trabajo no solo permitiría alcanzar mayores cotas de productividad, también posibilitaría una menor destrucción de empleo por la automatización" (Rodríguez y Sebastián, 2023).

24 . Porcentaje de las personas con trabajo asalariado (a tiempo completo y jornada continuada a lo largo del año) que, a pesar de todo, obtienen rentas salariales inferiores al umbral de pobreza. Esa proporción es aún mucho más elevada si se suman las personas con trabajo a tiempo parcial y las que trabajan con contratos temporales durante solo una parte del año (ambas situaciones son lo que se denomina baja intensidad laboral).

25 . Parece relevante recordar que el periodo salarial analizado corresponde al de aplicación de la reforma laboral del año 1994 y que una parte significativa de sus medidas supusieron de forma directa e indirecta un cambio fundamental, contrario

al trabajo, en las condiciones de la negociación salarial. Entre los muchos análisis al respecto, véanse Casas (1994) y Valdés Dal-Ré (1994).

26 . A lo cual habría que añadir la utilización masiva del despido en España, como veremos a continuación.

27 . Aunque en este trabajo no podemos extendernos en este punto, la respuesta al problema de la inseguridad ante el despido no debería centrarse en exceso en la cuantía de las indemnizaciones pagadas, porque, como ha demostrado la experiencia (crisis de 2008), las empresas realizaron la inmensa mayoría de los millones de despidos utilizando su fórmula legal más onerosa (pero más discrecional): el despido improcedente.

La clave de bóveda de su reforma es precisamente restablecer la causalidad en todas las formas de despido. Hoy en día esa causalidad o bien no existe (despido improcedente, por eso es el más utilizado) o bien ha sido tan debilitada (despido con causas económicas y otras) en las últimas reformas que, aunque parezca inverosímil, se ha llegado al punto de que para realizar despidos en masa, que es la forma más radical y estructural (es decir, sin marcha atrás) de ajuste de la empresa, solo se exigen causas y razones… estrictamente coyunturales (véase González, 2018b).

28 . Los convenios colectivos sectoriales (y muchos de los de empresa, que afectan además de forma minoritaria a los trabajadores) contienen habitualmente una regulación bastante escasa de las condiciones de trabajo e incluso muy incompleta de los salarios, por lo que la capacidad del empresario para modificar las condiciones de trabajo y salariales realmente no encuentra en estos casos limitaciones, tampoco por lo establecido en los convenios.

29 . La Bolsa de Johannesburgo es la primera de entre las grandes bolsas que reconoce la estandarización de los informes de sostenibilidad de acuerdo a los criterios de Global Reporting Initiative.

30 . En Alemania, los trabajadores forman parte de los consejos de administración de las empresas (conforme a la ley de cogestión que exige en las grandes empresas que los sindicatos tengan el mismo número de asientos en los consejos de dirección que el equipo de gestión de la empresa). Y en muchas decisiones, los sindicatos tienen el poder de veto.

31 . El número de países de la OCDE que han introducido los presupuestos con perspectiva de género aumentó de 12, en 2016, a 17, en 2018, y seis más desde 2018 (Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Finlandia, Alemania, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, México, Noruega, Portugal, España, Francia, Turquía, Australia, Colombia, Lituania, Nueva Zelanda) https://bitly.ws/32cxL.

32 . Estos mismos estudios se realizaron respecto de las infraestructuras relativas a los

cuidados y a la salud (Alarcón-García *et al*., 2020b y 2020c).

33 . Entre ellas citamos algunas: la de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS), la de la Asociación de Economía de la Salud (AES), la del Comitè d'Experts Independents per a la Transformació del sistema Públic de Salut Generalitat de Catalunya (CEI), la del Centre d'Anàlisis i Programació Sanitaria (CAPS) y la de Helena Legido-Quigley *et al*. (2023).

ECONOMISTAS FRENTE A LA CRISIS

ECONOMÍA, POLÍTICA Y CIUDADANÍA

Reformas estructurales para una década de progreso

José Moisés Martín Carretero ▪ Ignacio Muro Benayas
Cristina Narbona ▪ Cecilia Castaño Collado
María Ángeles Sallé Alonso ▪ Lina Gálvez Muñoz
Ruth Rubio Marín ▪ Juan Antonio Fernández Cordón
Carles Manera ▪ Juan Gimeno Ullastres
Jorge Fabra Utray ▪ Antonio González González
Mónica Melle Hernández ▪ Julio Rodríguez López
Gloria Alarcón García ▪ Emili Ferrer Inglés

